Die Rechte des deutschen Kaisers an der Gesetzgebung nach dem Reichsstaatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristen-Fakultät

der

mecklenburg-schwerinschen Landesuniversität zu Rostock

vorgelegt von

Gerichtsreferendar **Victor Eiswaldt**
aus Braunsberg, Ostpreussen.

Approbiert am 21. Dezember 1900.

ACAD.
JUGD.BIBL.

1901.
Königsberg i. Pr.
Buch- und Steindruckerei von Leo Krause & Ewerlien,
Fleischbänkenstrasse 12 u. 13.

Meinen teuren Eltern

in Liebe und Dankbarkeit zugeeignet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549210_0055

§ 1.

Wie kommt ein Gesetz zustande?

„An der Gesetzgebung des Reiches habe Ich nach der Verfassung mehr in Meiner Eigenschaft als König von Preussen, wie in der des deutschen Kaisers mitzuwirken.“ [1])

Diese Worte Kaiser Wilhelms II. aus der Thronrede vom 25. Juni 1888 könnte man als Motto über jede Abhandlung setzen, welche die Rechte des deutschen Kaisers an der Gesetzgebung zum Gegenstande hat. Denn mag auch immerhin der Kaiser als ein notwendiger und nicht zu unterschätzender Faktor an der Gesetzgebung beteiligt sein, so muss man ihn doch gegenüber Bundesrat und Reichstag als einen geringeren Faktor bezeichnen, da seine Mitwirkung keine materielle und freiwillige, sondern eine formelle und gezwungene ist. Worin nun diese Mitwirkung des Kaisers am Gesetzgebungswerke besteht, soll im folgenden erörtert werden. Zu diesem Zwecke ist es notwendig, zuvor das Zustandekommen eines Gesetzes zu skizzieren und den Vorgang in bestimmte, genau von einander getrennte Abschnitte zu zerlegen.

Abgesehen von der Initiative, welche „das erste relevante Moment im Entstehungsprozess des Gesetzes“ [2]) ist, haben wir vier Erfordernisse zum Zustandekommen eines Gesetzes zu unterscheiden, nämlich die Fest-

1) Angeführt bei Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, S. 80.

2) Hänel, Studien, Teil II, S. 38, Anm.

stellung des Gesetzesinhalts, die Erteilung des Gesetzesbefehls oder Sanktion, die Ausfertigung und die Verkündigung. Vollständig ausser Betracht bleibt demnach die Ausarbeitung des Gesetzestextes, da diese durchaus nicht von den gesetzgebenden Faktoren zu geschehen braucht und sich also gänzlich der juristischen Betrachtung entzieht.

Auf die juristisch ganz erhebliche Trennung von „Feststellung des Gesetzesinhalts“ und „Erteilung des Gesetzesbefehls“ oder „Sanktion“ hat zuerst Laband (Staatsrecht, 3. Aufl., Bd. 1, S. 488 ff. — im Handbuch des öffentlichen Rechts, 2. Aufl., S. 75 ff.) aufmerksam gemacht und schnell hat seine Lehre Anerkennung gefunden. So sagt z. B. Zorn (Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. 1, S. 407, Anm. 2) „die von Laband gemachte scharfe Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl ist meines Erachtens einer der fruchtbarsten Gedanken der neueren staatsrechtlichen Litteratur.“ Aehnlich äussert sich Jellinek (Gesetz und Verordnung. 1. Aufl., S. 315), nach welchem der von Laband gemachte Unterschied „als ein bleibender Gewinn für die Rechtswissenschaft zu betrachten“ ist. Anhänger dieser Theorie Laband's ist ferner noch Gareis (Allgemeines Staatsrecht, 1. Aufl., S. 60) und, wie es scheint, auch Seydel (Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Aufl., S. 116).

Zur Begründung dessen, dass in jedem Gesetz neben der formulierten Rechtsregel noch die Ausstattung derselben mit der Sanktion enthalten sei, führt Laband (im Hdb. d. öff. Rechts, S. 77) neben dem von Gajus herrührenden Satz: Lex est quod populus jubet atque constituit noch vor allem an, dass die Feststellung dessen, was Gesetz werden soll, anderen Organen obliegen kann als denjenigen, welchen die Sanktion zukommt. „Das ist insbesondere in der konstitutionellen Monarchie der Fall. Der Monarch als der alleinige Träger der ungeteilten und

unteilbaren Staatsgewalt ist allein imstande, den staatsrechtlichen Befehl zu erteilen. Den Inhalt des Gesetzes aber zu bestimmen, steht ihm nicht ausschliesslich zu; die Volksvertretung hat vielmehr mit der Regierung den Inhalt zu vereinbaren." Gegen Laband polemisiert Schulze (Reichsstaatsrecht, 1. Aufl., Bd. II, S. 527), der Feststellung eines Rechtssatzes bereits „Aufstellung einer rechtsverbindlichen Norm" nennt, „welche den Befehl, ihr zu folgen, notwendig in sich trägt"; ferner Gierke (Grünhuts Zeitschrift, Bd. 6, S. 229), der nur die Bildung und den gehörigen Ausspruch des gesetzgeberischen Willens unterscheidet und dann fortfährt: „der Gesetzesbefehl lässt sich nicht in formalistischer Weise von der Feststellung des Rechtssatzes losreissen; denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der er sich ohne weiteres ergiebt". Die Sanktion ist nach Gierke „keineswegs der Ausdruck eines logisch notwendigen Stadiums der Rechtserzeugung, sondern der Ausdruck eines positiven Verfassungssatzes über die ungleiche Beteiligung der verschiedenen staatlichen Organe an der Herstellung des Gesetzeswillens." Für unser Reichsstaatsrecht leugnet Gierke (a. a. O., S. 230) vollständig den Begriff der Sanktion, da seiner Ansicht nach gemäss Art. 5 der Reichsverfassung Bundesrat und Reichstag koordinierte Faktoren sind. Ebenso wie Gierke will auch Kolbow (im Archiv für öffentliches Recht, Bd. V, S. 73 ff., 88 ff.) in seiner Schrift „Das Veto des deutschen Kaisers" von dem Begriff der Sanktion nichts wissen und verlangt nur, ähnlich wie Gierke, „Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse und Verkündigung des Gesetzes" zum Zustandekommen eines solchen. Nichtsdestoweniger kommt Kolbow um den Begriff des „Gesetzesbefehls", was doch dasselbe wie „Sanktion" ist, nicht herum, und zwar wird seiner Anschauung nach der Gesetzesbefehl von

Bundesrat und Reichstag, welche er so wie Gierke als koordinierte Faktoren ansieht, gemeinsam erteilt. Dennach muss man sagen, Kolbow giebt das Recht der Sanktion dem Reichstag und dem Bundesrat.

Gierke und Kolbow gegenüber muss nun durchaus betont werden, dass gerade die Sanktion, mag sie auch in der Verfassungsurkunde nicht erwähnt sein, das wesentlich staatsrechtliche Moment bei der Gesetzgebung ist. Als Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes, als der Ausdruck des spezifischen Wirkens der Staatsgewalt, des Herrschens, steht die Sanktion stets dem Monarchen respektive dem Träger der Souveränität zu. Die Volksvertretung dagegen „hat nur das Recht der Mitwirkung bei Feststellung des Gesetzesinhalts, keinerlei Mitwirkungsrecht bei Erteilung des Gesetzesbefehls“ (Zorn, a. a. O., S. 412).

An die Sanktion schliesst sich die Promulgation oder Ausfertigung der Gesetze an, auf welche als einen besonderen Akt auch zuerst Laband (im Hdb. d. öff. R., S. 78) hingewiesen hat. Die Promulgation hat „den Zweck, den Gesetzeswillen in authentischer Gestalt erkennbar zu machen“. Zugleich enthält sie „eine formelle Feststellung, dass die verfassungsmässigen Vorbedingungen des Gesetzgebungswillens erfüllt sind“. Auch Zorn (a. a. O., S. 415 f.) nennt die Promulgation „die äussere Ausstattung des Gesetzestextes mit authentischer Kraft, die Erklärung des Gesetzeswillens“. Als Anhänger der Lehre von der Promulgation im Sinne Laband's bekennt sich ferner Jellinek (a. a. O., S. 321), während z. B. nach Seydel (a. a. O., S. 174) die Promulgation in Laband's Sinne etwas ist, „was man logischer Weise von der Sanktion nicht trennen kann“. Auch Binding (in der krit. Vierteljahrsschrift. N. F., Bd. II, S. 550) bekämpft diese Theorie Laband's und meint, „sie dürfte sich keine Anhänger erwerben“.

Das letzte Stadium im Entstehungsprozess eines Reichsgesetzes ist die Verkündigung seitens des Kaisers oder, um mit Laband (Staatsrecht, Bd. I, S. 534) zu sprechen, „die Ertheilung des Verkündigungsbefehles an den Reichskanzler", worauf dann die thatsächliche Publikation im Reichsanzeiger erfolgt. Die Verkündigung steht mit der Ausfertigung in so untrennbarem und engem Zusammenhang, dass beide thatsächlich zusammenfallen". Seydel (a. a. O., S. 174) dagegen will die Verkündigung nicht als ein besonderes Erfordernis anerkennen; denn seiner Ansicht nach sind zwar Ausfertigung und Verkündigung „in der That zwei gesonderte Akte, aber durchaus formaler Natur". Ebenso wollen Schulze (a. a. O., Bd. I, S. 527) und Gierke (a. a. O., S. 230) Ausfertigung und Verkündigung nicht besonders unterscheiden; letzterer hält die Ausfertigung für nichts weiter als einen integrierenden Bestandteil der Verkündigung. Auch nach Zorn (a. a. O., S. 418) stellt die Publikation einen selbständigen Willensakt nicht dar.

Dies ist der Gang der Gesetzgebung im deutschen Reiche. Jetzt handelt es sich darum festzustellen, welche Rechte dem Kaiser als solchem im Gegensatz zu seiner Person als König von Preussen an den einzelnen Akten der Gesetzgebung zustehen. Zur Beurteilung dieser Frage ist es wichtig, dass man nicht etwa die einzelnen Artikel unserer Reichsverfassung — denn diese kommt hier nur in Betracht — für sich allein interpretiert, sondern dass man sie untereinander und mit der Struktur und dem Geist der ganzen Verfassung vergleicht. Ferner muss man aber auch auf die Entstehungsgeschichte unserer Verfassung zurückgehen; denn diese ist nicht auf einmal so entstanden, wie sie jetzt vor uns liegt, sondern sie geht zurück auf die Verfassung des norddeutschen Bundes von 1867 und auf die Entwürfe zur letzteren. Sodann aber machen sich noch Einwirkungen der

deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 auf unser geltendes Recht bemerkbar; ja Hänel (Staatsrecht, 1. Aufl., Bd. I, S. 198) behauptet sogar, die Verfassung des norddeutschen Bundes und die des deutschen Reiches „sind an den entscheidenden Punkten und in den Grundzügen Reproduktionen der deutschen Reichsverfassung von 1849 und zwar in allen Hauptsachen in nächster Anlehnung an die Unionsverfassung".

§ 2.

Inwieweit steht dem deutschen Kaiser das sog. Recht der Initiative zu?

Der Kaiser hat ein materielles Recht zur Initiative weder im Bundesrat noch im Reichstag.

I. Dem Bundesrat gegenüber wird dieses kaiserliche Recht durch ein Schweigen der Verfassung direkt ausgeschlossen, zumal § 80 der Verfassung von 1849 ausdrücklich sagt: „Der Kaiser hat das Recht des Gesetzesvorschlags". Artikel 7 Absatz 2 unserer Verfassung lautet vielmehr: „Jedes Bundesglied ist befugt Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben". Damit ist deutlich ausgesprochen, dass nur den einzelnen Bundesgliedern, nicht dem Kaiser als solchem das Recht der Initiative im Bundesrate zustehen soll.[1])

Diese Fassung des Art. 7 Abs. 2 war die natürliche noch im Regierungsentwurf zur Verfassung des norddeutschen Bundes, solange noch kein gegenüber

1) Vgl. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, 1. Aufl., S. 148 ff.

der preussischen Regierung selbständiges Präsidialorgan vorgesehen war.[1]) Als aber zufolge der Annahme des Amendements von Benningsen (Artikel 17 Satz 2 der Reichsverfassung) das Präsidium eine selbständige Stellung erhielt und im Laufe der Jahre die selbständige Verwaltung des Reichs immer grössere Dimensionen annahm, da entsprach der Absatz 2 des Artikels 7 nicht mehr den thatsächlichen Verhältnissen, und es lag in der Natur der Sache, dass die in den Reichsämtern ausgearbeiteten Gesetzentwürfe auch im Namen des Kaisers an den Bundesrat gingen und auch jetzt noch gehen. Ein Anknüpfungspunkt hierfür war auch bereits gegeben bei den „in das Bereich der Gesetzgebung eingreifenden Staatsverträgen und den Rechnungen" (Hänel, Studien, 1. Aufl., II. Teil, S. 42). Denn hier war es selbstverständlich, dass die Vorlagen nur von dem Kaiser als solchem ausgehen konnten. Es entwickelte sich demnach scheinbar auf Grund der Praxis für den Kaiser das Recht der Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrat, während die Zahl der preussischen Vorlagen abnahm. Denn nach einer von Bornhak (a. a. O., S. 457) wiedergegebenen statistischen Zusammenstellung sind vom Jahre 1884 ab bis Oktober 1892 im Bundesrate 296 Präsidialanträge gestellt worden gegenüber nur 25 preussischen.

Nichtsdestoweniger muss man doch, wenn Bornhak und Frormann von einer gewohnheitsrechtlichen Begründung der kaiserlichen Initiative sprechen, dem entgegenhalten, dass sich hier ein spezifisch kaiserliches Recht bei der engen Verquickung mit preussischen Verwaltungseinrichtungen wohl kaum konstruieren lässt. Für das Reichsrecht ist es allerdings

1) Vgl. zu dieser Ausführung: Bornhak, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. VIII, S. 455 ff, Frormann, im Arch. f. öff. R, Bd. XIV, S. 81 ff., Hiersemenzel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes, 1. Aufl.

belanglos, ob die Vorlagen unter dem Namen des Kaisers oder dem des Königs von Preussen an den Bundesrat ergehen, da hier eine Identität der Personen vorliegt; gegenüber dem Einzelstaat Preussen aber bleiben meiner Ansicht nach die kaiserlichen Vorlagen staatsrechtlich immer preussische.[1]) Denn mögen sie auch spezifisch Reichsangelegenheiten betreffen und in einem Reichsamt ausgearbeitet worden sein, so erhält doch der Reichskanzler, welcher den Antrag auf Befehl des Kaisers im Bundesrat einbringt, als gleichzeitiger preussischer Bundesratsbevollmächtigter seine Instruktionen, über den Antrag zu stimmen, vom preussischen Staatsministerium, welches auch durch Gegenzeichnung der königlichen Ermächtigung zur Einbringung der Vorlage die Verantwortung übernimmt. Deshalb wird der Reichskanzler wohl keine Vorlage seitens der kaiserlichen Regierung dem Bundesrate machen, ohne vorher die Zustimmung des preussischen Staatsministeriums eingeholt zu haben; denn dieses könnte ihn sonst anweisen, gegen seinen eigenen Antrag zu stimmen.[2])

Der Schwerpunkt ist demnach ins preussische Staatsministerium zu verlegen, und im Grunde sind deshalb diese kaiserlichen Anträge doch nichts weiter als preussische, wie sie denn auch im Bundesrate als solche behandelt werden.[3])

II. Haben wir nun gesehen, dass der Kaiser auf Grund der Verfassung gegenüber dem Bundesrat das Recht der Initiative nicht hat, und dass die in seinem Namen dem Bundesrat gemachten Vorschläge thatsächlich preussische sind, so erhebt sich nun die Frage, ob der Kaiser gegenüber dem Reichstag das Recht der Initiative hat. Die Antwort muss lauten:

1) In ähnlichem Sinne äussert sich Laband, a. a. O., S. 108.
2) Ebenso Frormann, a. a. O., S. 83.
3) Vgl. Laband, a. a. O., S 208.

nicht materiell, wohl aber formell. Denn nach Artikel 23 der Reichsverfassung: „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen . . .“ kommt dem Reichstag gegenüber das Recht der Initiative materiell nur den einzelnen Abgeordneten zu und abgesehen hiervon, was ja gerade die Hauptsache und das Regelmässige bildet, dem Bundesrat.

„Die erforderlichen Vorlagen werden nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht . . .“ so lautet Artikel 16. Hieraus ergiebt sich zweierlei. Erstens, dass materiell dem Reichstag gegenüber der Bundesrat das Recht der Initiative hat, da durch die Worte „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats“ ausdrücklich die Möglichkeit ausgeschlossen worden ist, dass das Präsidium ohne Zustimmung des Bundesrats Vorlagen an den Reichstag bringt. Andererseits wird aber durch die Worte „im Namen des Kaisers“ ein selbständiges Recht des letzteren, und zwar das Recht der formellen Initiative gegenüber dem Reichstag begründet. Dieses Recht der formellen Initiative ist zuerst von Hänel (a. a. O., S. 46) angenommen worden; Frormann (a. a. O., S. 83) behauptet es ebenfalls.

III. In folgerechter Entwicklung davon, dass die Regierungsvorlagen an den Bundesrat im Namen des Kaisers gebracht werden und weiterhin an den Reichstag ebenfalls im Namen des Kaisers gehen, werden sie denn auch im Reichstag durch kaiserliche Beamte vertreten. Dies liegt in der Natur der Sache, da die Gesetzentwürfe ja meistens auch in Reichsämtern ausgearbeitet worden sind, steht aber allerdings in Widerspruch zu den Worten des Artikels 16 der Reichsverfassung „. . . wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden“ und zu Artikel 9, nach welchem nur Bundesratsmitglieder

das Recht haben, im Reichstag zu erscheinen und auf Verlangen gehört zu werden. Doch heute gilt es „als ein selbstverständliches und unbestreitbares Recht des Reichskanzlers und seiner Vertreter, Zutritt und Gehör im Reichstage zu haben, nicht in ihrer Eigenschaft als preussische Bevollmächtigte oder Kommissare des Bundesrates, sondern als kaiserliche Beamte zur Vertretung der selbständigen Politik des Reiches“ (Hänel, Studien, II. Teil, S. 43). Selbstverständlich hat diese Vertretung der Vorlagen durch kaiserliche Beamte lediglich im Sinne des Bundesratsbeschlusses zu geschehen; denn ganz undenkbar ist es, dass der Kaiser in seinem Namen eine Vorlage an den Reichstag bringt und nachher selbst diese Vorlage im Reichstag bekämpft. Demnach kann man auch hier für den Kaiser lediglich ein Recht von formeller Bedeutung annehmen.[1])

§ 3.

Inwieweit ist der Kaiser an der Feststellung des Gesetzesinhaltes beteiligt?

Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung lautet: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“. Die Interpretation dieses Artikels wird uns vornehmlich im folgenden Paragraphen zu beschäftigen haben, doch bereits hier muss betont werden, dass die Worte „Reichsgesetzgebung“ und „Reichsgesetze“ in diesem Zusammenhange weiter nichts bedeuten als „Feststellung des Gesetzesinhalts“, wie auch Laband (a. a. O., S. 496) und Seydel (a. a. O., S. 116) an-

1) In ähnlichem Sinne äussert sich Frormann, a. a. O., Seite 84.

nehmen. Denn einerseits sind Bundesrat und Reichstag nur bei Feststellung des Gesetzesinhalts einander gleichgestellte Faktoren, andererseits müssen noch die Anordnungen des Artikel 2 und des Artikel 17 der Reichsverfassung erfüllt werden, damit ein Reichsgesetz für jedermann verbindlich wird. Ist also der Kaiser unter den Organen, welche bei Feststellung des Gesetzesinhalts mitwirken, nicht genannt, so ergiebt sich daraus unter besonderer Berücksichtigung des Wortes „ausreichend", dass dem Kaiser als solchem eine materielle Beteiligung an der Feststellung des Gesetzesinhalts nicht zukommt.

Wohl aber ist der Kaiser formell an diesem Gesetzgebungsakte beteiligt, und zwar nach Artikel 16 der Reichsverfassung auf Grund der Worte: „Die erforderlichen Vorlagen werden nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht . . ." Es ist das also dasselbe Recht, welches wir oben mit Hänel das Recht der formellen Initiative des Kaisers genannt haben; hier müssen wir es mit „formeller Beteiligung des Kaisers an der Feststellung des Gesetzesinhalts" bezeichnen. Denn handelte es sich dort darum, dass der Kaiser nur mit Genehmigung des Bundesrates Vorlagen an den Reichstag bringen darf, so muss hier festgestellt werden, dass er andererseits auch eben diese Vorlagen, d. h. die Beschlüsse des Bundesrates, an den Reichstag bringen muss, und zwar unverändert und unverzüglich; sonst würde eine materielle Beteiligung vorliegen.

I. Die Pflicht des Kaisers, die Beschlüsse des Bundesrats unverändert an den Reichstag zu bringen, ergiebt sich bereits aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 16.[1]) In dem preussischen Entwurfe zur

1) Vgl. hierzu: Frormann, a. a. O., S. 51 ff., Hänel, a. a. O, S. 43—45, Hiersemenzel, a. a. O., S. 68.

Verfassung des norddeutschen Bundes lautete der dem Artikel 16 entsprechende Artikel 18: „Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen an den Reichstag zu bringen . . .“ Wenngleich diese imperativische Form die Pflicht des Präsidiums schon genügend markierte, so wurden dennoch im Regierungsentwurf die Worte „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates“ hinter „Vorlagen“ zufolge Amendements der mit Preussen verbündeten Regierungen eingeschaltet. In dieser Fassung ging der Artikel 18 des preussischen Entwurfs als Artikel 17 in den Regierungsentwurf über und wurde als Artikel 16 der Verfassung des norddeutschen Bundes geltendes Recht. Artikel 16 unserer Verfassung hat nun allerdings diese scharfe Markirung der Pflicht des Kaisers, die Bundesratsbeschlüsse an den Reichstag zu bringen, abgeschwächt, aber nichtsdestoweniger bleiben auch jetzt noch genügende Stützen unserer Behauptung, zumal in den Motiven zu dem Gesetz betreffend die Verfassung des deutschen Reiches vom 16. April 1871 durchaus nicht erwähnt ist, dass „durch die Aenderung des Wortlauts dieses Artikels eine materielle Aenderung des Verfassungsrechtes hätte bewirkt werden sollen“ (Frormann, a. a. O., S. 53). So verbieten einerseits die auch jetzt noch im Artikel 16 befindlichen Worte: „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates“ dem Kaiser, die Bundesratsbeschlüsse dem Reichstag vorzuenthalten und an ihrem einmal festgesetzten Inhalt materielle oder redaktionelle Aenderungen vorzunehmen, andererseits geben auch nur unter dieser Voraussetzung die Worte des Artikels 17 „. . . wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden“ Sinn und Zusammenhang.[1]) Denn stände

1) Vgl. hierzu Hänel, a. a. O., S. 48, Frormann, a. a. O., Seite 52.

dem Kaiser eine Entscheidung über den materiellen Inhalt der Vorlagen zu, so müsste ihm doch auch die Verfassung das Recht geben, die unter seinem Namen beim Reichstag eingebrachten Vorlagen durch seine eigenen Beamten, insbesondere durch den Reichskanzler und seine Vertreter vertreten zu lassen.

Ferner weist Hänel (a. a. O., S. 47 f.) mit Recht darauf hin, dass, besässe der Kaiser die Befugniss, ihm nicht genehme Bundesratsbeschlüsse nicht an den Reichstag zu bringen, eine vollkommen verschiedene Stellung der beiden legislativen Körperschaften bezüglich der Initiative eintreten würde. Der Reichstag nämlich hätte in diesem Falle noch immer das unbestrittene Recht, seine von ihm gefassten Beschlüsse durch Vermittelung des Reichstagspräsidenten und des Reickskanzlers dem Bundesrat in unveränderter Gestalt vorlegen zu lassen, während die Beschlüsse des Bundesrats nichts weiter wären als Vorschläge an den Kaiser, welcher dieselben nach seinem Gutdünken dem Reichstag unterbreiten könnte. Die Initiative des Bundesrats würde materiell einfach vernichtet werden. Eine solche Absicht darf man aber dem Artikel 16 schwerlich unterstellen, da sie nicht zu vereinbaren ist mit den Worten: „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates", die unter jener Voraussetzung in die andern „nach erfolgter Zustimmung" übersetzt werden müssten.

II. Haben wir gesehen, dass der Kaiser aus materiell rechtlichen und politischen Gründen keinen vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf dem Reichstag vorenthalten darf, so kann man andererseits auch nicht leugnen, dass dem Kaiser ein Prüfungsrecht dahin zusteht, ob auch die Beschlüsse des Bundesrates in formell gültiger Weise gemäss Verfassung und Geschäftsordnung gefasst worden sind. Denn dem Kaiser steht das Recht der formellen Initiative kraft eigenen Rechts und nicht als einem

Delegierten des Bundesrates zu. Es „folgt daraus," sagt Hänel (a. a. O., S. 46), „dass der Kaiser das selbständige Recht und die selbständige Pflicht der Prüfung hat, ob die rechtliche Voraussetzung für die Ausübung dieser seiner verfassungsmässigen Kompetenz in jedem einzelnen Falle zutrifft". Diese Voraussetzung ist aber eben ein auf Grund positiven Rechtes ordnungsmässig gefasster Beschluss, und man muss schlechterdings dem Kaiser ein Prüfungsrecht hinsichtlich dieser Voraussetzung zuerkennen. Demnach braucht und darf auch nicht der Kaiser einen verfassungsändernden Beschluss des Bundesrates, wenn er unter Verletzung des Artikels 78 Abs. 1 gefasst worden ist, dem Reichstag unterbreiten.

III. Aus dem Recht und der Pflicht des Kaisers zur formellen Prüfung und der Pflicht, einen gültig gefassten Beschluss des Bundesrates an den Reichstag zu bringen, ergiebt sich auch die Pflicht des Reichskanzlers, eine dahingehende Anordnung des Kaisers zu kontrasignieren.[1]) Dadurch nimmt er lediglich dem Kaiser die Verantwortung für das formell gültige Zustandekommen des Bundesratsbeschlusses ab, keineswegs wird auch eine Verantwortung des Reichskanzlers für den materiellen Inhalt der Vorlage statuiert, wenn der Reichskanzler mit seiner Ansicht im Bundesrat in der Minorität geblieben ist und so einen wider seinen Willen gefassten Beschluss an den Reichstag bringen muss; denn könnte der Reichskanzler unter Berufung auf seine Verantwortung einem formell giltigen Beschluss seine Unterschrift verweigern, so stünde ihm ein Veto gegen alle wider seinen Willen gefassten Bundesratsbeschlüsse zu, das schlechterdings dem Kaiser zu gute käme.

1) Vgl. Hänel, a. a. O., S. 47, Laband, a. a. O., S. 511, Schulze, a. a. O., Bd. II, S. 116

Allerdings scheinen mit der hier vertretenen Ansicht zwei bedeutsame Vorgänge in Widerspruch zu stehen.[1]) Der erste ist folgender. Der Bundesrat hatte am 3. April 1880 die kaiserliche Vorlage über die Erhebung von Reichsstempelabgaben dahin abgeändert, dass Quittungen über Postanweisungen und Postvorschusssendungen steuerfrei bleiben sollten. Weil der Reichskanzler einen gegen die Stimmen Preussens, Bayerns und Sachsens gefassten Majoritätsbeschluss nicht im Reichstag vertreten zu können glaubte, noch auch in seiner Stellung als Reichskanzler von dem im Artikel 9 der Reichsverfassung der Minorität gewährten Rechte Gebrauch machen wollte, so forderte er unter dem 6. April 1880 seine Entlassung, wozu er zweifelsohne berechtigt war. Der Kaiser jedoch bewilligte die Entlassung nicht, sondern antwortete mit folgender am 8. April veröffentlichter Kabinetsordre:[2])

„Auf Ihr Gesuch vom 6. d. M. erwidere Ich Ihnen, dass Ich die Schwierigkeiten zwar nicht verkenne, in welche der Konflikt der Pflichten, welche Ihnen die Reichsverfassung auferlegt, Sie mit der Ihnen obliegenden Verantwortlichkeit bringen kann, Ich Mich aber dadurch nicht bewogen finde, Sie Ihres Amtes zu entheben, weil Sie glauben, den Ihnen durch Artikel 16 und 17 der Reichsverfassung zugewiesenen Aufgaben in einem besimmten Falle nicht entsprechen zu können. Ich muss es Ihnen vielmehr überlassen bei Mir und demnächst beim Bundesrate diejenigen Anträge zu stellen, welche die verfassungsmässige Lösung eines derartigen Konfliktes der Pflichten herbeizuführen geeignet sind."

1) Siehe bei Hänel, a. a. O., S. 49 ff., Laband, a. a. O., S. 511, Georg Meyer, Der Anteil, S. 73 ff.

2) Abgedruckt bei Hänel, a a. O., S. 49.

Dies sind Worte, welche die Handlungsweise des Reichskanzlers durchaus nicht verurteilen. Der betreffende Fall endete allerdings damit, dass der Bundesrat auf Antrag Bayerns die Beratungen wieder aufnahm und in der Sitzung vom 12. April seinen früheren Beschluss umstiess.

Aehnlich ist der zweite Fall. Am 26. Februar 1880 nahm der Bundesrat einen von Preussen beantragten Gesetzentwurf betreffend die Anzeige der in Fabriken und ähnlichen Betrieben vorkommenden Unfälle auf Grund eines Ausschussberichtes in unveränderter Gestalt an Dennoch erfolgte nicht die Vorlage an den Reichstag wegen entgegenstehender Bedenken des Reichskanzlers. Ob dies durch einseitige Verfügung des Reichskanzlers geschah oder mit Einwilligung des Bundesrates ist nicht bekannt geworden.

In beiden Fällen hat sich also der Bundesrat bei der Handlungsweise des Reichskanzlers beruhigt und nicht auf sein verfassungsmässiges Recht bestanden. Deshalb ist meiner Ansicht nach diesen beiden Fällen keine grosse Bedeutung zuzuschreiben.

Wollte man aber aus den besprochenen Fällen für den Reichskanzler respektive den Kaiser wirklich das Recht ableiten, gültig beschlossene Bundesratsvorlagen dem Reichstag vorenthalten zu dürfen, so würde allerdings ein „vorausgenommenes Veto“ dem Kaiser zustehen, welches sich anstatt wie gewöhnlich an das Ende, an den Anfang des gesetzgeberischen Prozesses setzen möchte.

Die Annahme eines solchen Vetos ist aber auch von Bismarck in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881, in der die beiden oben erwähnten Fälle ihre Erörterung fanden, verworfen worden; lediglich ein „indirektes und faktisches Veto“ nahm Bismarck für den Kaiser in Anspruch. Dieses aber können wir hier ebenso wenig leugnen wie später bei Artikel 17 der Reichsverfassung.

Hervorzuheben ist schliesslich noch, dass der Reichstag sich nie darüber zu beklagen hat, falls einmal ein vom Bundesrat angenommener Gesetzentwurf nicht an ihn gelangt. Dies ist lediglich ein Internum des Bundesrats. „Wenn es einen Klageberechtigten giebt," sagte Bismarck in der oben erwähnten Sitzung, so kann „ein solcher nur in der Majorität der Regierungen im Bundesrat, die diesen Beschluss gefasst haben, gesucht werden."

§ 4.

Steht dem Kaiser das Recht der Sanktion resp. ein Veto zu?

Von vielen Schriftstellern, besonders von denjenigen, welche eine Sanktion im Reichsstaatsrecht überhaupt leugnen, ist die Frage nach der kaiserlichen Sanktion dahin gefasst worden, ob dem Kaiser ein Veto gegen Reichsgesetze zukomme. Veto und Sanktion ist an und für sich durchaus nicht dasselbe. So steht z. B. von zwei Faktoren, die beide an der Feststellung des Gesetzesinhalts mitwirken, auch beiden ein Veto zu; dagegen kann der eine noch durch das Recht der Sanktion eine weit bedeutendere Stellung einnehmen als der andere. Was aber unseren Fall anlangt, so ist das praktische Resultat dasselbe, ob wir fragen, hat der Kaiser die Sanktion zu vollziehen oder steht dem Kaiser ein Veto zu, da es sich vor allem darum handelt festzustellen, ob dem Kaiser überhaupt eine materielle Beteiligung am Gesetzgebungswerke zukommt oder nicht.

I. Um nun auf diese in der staatsrechtlichen Litteratur lebhaft geführte Kontroverse näher einzugehen, betrachten wir zunächst das äussere Kenn-

zeichen eines sanktionierten Gesetzes, nämlich die Sanktionsformel. Diese, welche bei uns dem Gesetz vorangestellt ist, kann auch noch eine andere Bedeutung haben, „sie kann zugleich Ausfertigungsformel sein“ (Laband. a. a. O., S. 513), insofern als sie die verfassungsmässige Entstehung des Gesetzes bezeugt. Die Bedeutung der Eingangsworte als Ausfertigungsformel kommt aber an dieser Stelle weniger in Betracht. Bei unseren Reichsgesetzen nun lautet die Eingangsformel: „Wir . . ., von Gottes Gnaden deutscher Kaiser. König von Preussen u. s. w. verordnen im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt:“. Der unbefangene Leser muss aus diesen Worten allerdings den Schluss ziehen, dass der Kaiser es sei, der die Sanktion erteile, und dass Bundesrat und Reichstag lediglich als einander koordinierte Faktoren um ihre Zustimmung befragt werden. Thatsächlich hat aber der Kaiser nicht das Recht der Sanktion, wie wir später sehen werden, und Bundesrat und Reichstag sind nicht einander gleichgestellt. Es giebt demnach diese Eingangsformel überhaupt ein ganz unklares Bild von dem Vorgang der Gesetzgebung und müsste eigentlich lauten, wie Zorn (a. a. O., S. 415) vorschlägt: „Wir . . . . . verordnen auf Grund und in Ausführung des nach erfolgter Zustimmung des Reichstages vom Bundesrat namens des der verbündeten Regierungen gefassten Sanktionsbeschlusses, was folgt“. Die Inkorrektheit unserer Eingangsformel, welche durchaus nicht auf einer verfassungsmässigen Festsetzung beruht, lässt sich nur so erklären, dass man einfach, wie auch Laband (a. a. O., S. 519, Anm. 1) und Meyer (a. a. O., S. 68) behaupten, die preussische Eingangsformel übernahm, zumal im norddeutschen Bund die Gesetze niemals vom „Präsidium“, sondern stets vom „König von Preussen“ im Namen des norddeutschen Bundes er-

lassen wurden.[1]) Später erfolgte einfach die Verkündigung seitens des „deutschen Kaisers, Königs von Preussen", ohne dass man die hergebrachte Formel im übrigen änderte. „Die Fassung", sagt Georg Meyer, „hat daher kein autoritatives Gewicht und kann gegenüber ausdrücklichen Vorschriften der Reichsverfassung nicht in Betracht kommen.

Nichtsdestoweniger haben einige Schriftsteller aus der Eingangsformel eine Sanktionsbefugnis des Kaisers abzuleiten gesucht, so z. B. v. Ruville in seinem interessanten Buch: „Das deutsche Reich, ein monarchischer Einheitsstaat", in welchem er den Beweis für den staatsrechtlichen Zusammenhang zwischen dem alten und dem neuen deutschen Reiche zu erbringen sucht (Ruville, a. a. O., S. 215—218). Nach v. Ruville (a. a. O., S. 215), welcher besonders Gewicht auf das Wort „verordnet" legt, erfüllt der Kaiser mit der Publikation nicht „nur eine von den verbündeten Regierungen ihm auferlegte Formalität", sondern tritt hier „selbst als Gesetzgeber auf". „Was würde man wohl gesagt haben", fährt er fort, „wenn ehemals der Kurfürst von Mainz, dem zuweilen die Veröffentlichung von Reichsschlüssen überlassen wurde, in gleicher Form seiner Pflicht genügt hätte, wenn er ein Reichsgesetz als von ihm ausgehende Verordnung „nach erfolgter Zustimmung des Kaisers und der Reichsversammlung erlassen hätte" (v. Ruville a. a. O., S. 217). Massgebend für von Ruville ist ferner der Zusatz „im Namen des Reichs". Denn da nach Artikel 17 die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reichs erlassen werden, so stellen sich, meint v. Ruville, wenn diese Vorschrift bei der Gesetzespublikation strikte angewendet

---

1) Vgl. z. B. die Eingangformel zum Gesetz über das Postwesen des norddeutschen Bundes vom 2. XI. 67 bei Hiersemenzel, a. a. O., Teil II, S. 244.

wird, die Gesetze als Verfügungen oder Anordnungen des Kaisers dar.[1]) Der Ausdruck „im Namen des Reichs“ soll also nichts anderes bedeuten als „in der Eigenschaft als Oberhaupt, Leiter oder Organ des Reichs“.

Ebensowenig zu billigen wie die Auffassung von Ruville's ist die Bornhaks (im Archiv für öff. Recht, Bd. 8, S. 425 ff., S. 463 ff.), der auch auf Grund der Publikationsformel in dem Kaiser das Organ sieht, welches die Sanktion erteilt, und somit den eigentlichen Gesetzgeber, allerdings abweichend von v. Ruville infolge eines praeter legem entwickelten Gewohnheitsrechts. Bornhak sieht also in dem Umstande dass zahllose Gesetze mit den angegebenen Eingangsworten verkündet worden sind, „zwar nicht ohne weiteres eine authentische Interpretation der von der Gesetzgebung handelnden Verfassungsartikel, da der Wille des Gesetzgebers nicht hierauf gerichtet ist, wohl aber eine Usualinterpretation der berufenen Organe, welcher die Bedeutung eines Gewohnheitsrechtes zukommt“ (Bornhak, a. a O., S. 464). Laband (a. a. O., S. 519 Anm. 1) dagegen betrachtet die Auffassung Bornhaks nur als eine „willkürliche Annahme“, und mit Recht setzt Frormann (Archiv f. öff. Recht, Bd. 14, S. 77) den eben zitierten Worten Bornhaks die Thatsache entgegen, „dass im Laufe der Entwickelung die gesetzgebenden Faktoren des Reichs die Gebundenheit der kaiserlichen Theilnahme am Reichsgesetzgebungsverfahren so oft als ihrer Auffassung entsprechend anerkannt (haben), dass von der Begründung eines gegenteiligen Gewohnheitsrechts ihrerseits schlechterdings die Rede nicht sein kann.“ Auch Bornhak (a. a. O., S. 466 f.) selbst wird am

1) Vgl. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipziger Dekanatsprogramm 1884/85, Seite 26.

Schlusse seiner Ausführungen zweifelhaft. Er giebt zu, dass keine Präcedenzfälle vorhanden sind und, da er seine Entscheidung aus dem Gewohnheitsrecht schöpfen will, so muss er die Frage nach dem Veto des Kaisers bei der Gesetzgebung als eine besonders schwierige bezeichnen. Ja am Ende erklärt er die Frage für eine offene und behauptet nur, die Tendenz der Rechtsbildung gehe auf ein kaiserliches Veto.

Das Resultat dieser Betrachtungen über die Sanktionsformel ist, dass der Wortlaut freilich für die Befugnis des Kaisers, den Gesetzen die Sanktion zu erteilen spricht, dass man aber andererseits nicht voreilig Schlüsse hieraus ziehen darf, sondern die Eingangsworte erst mit dem positiven Verfassungsrecht vergleichen muss. Dann wird man zu einem entgegengesetzten Ergebnis gelangen.

Kontrovers ist ferner, um das hier noch kurz zu erwähnen, ob die Eingangsformel der Genehmigung des Reichstags bedarf. Das Gegenteil z. B. nimmt Laband (a. a. O., S. 519) an. Die Praxis jedenfalls, was von keiner Seite bestritten wird, hat die Zustimmung des Reichstags auch auf die Eingangsformel ausgedehnt; unbedingt muss aber letztere Bundesrat und Reichstag zur Beschlussfassung vorgelegt werden, wenn sie zur Aufnahme materiellen Gesetzesinhalts gebraucht wird, indem ihr z. B. Bestimmungen über räumliche und zeitliche Geltung des Gesetzes eingefügt werden.[1])

II. Von der Eingangsformel wenden wir uns zum Text der Verfassungsurkunde. Hier spricht für das Fehlen einer kaiserlichen Sanktion oder eines kaiserlichen Vetos schon der Umstand, dass die Verfassung unter ihrem Titel „Reichsgesetzgebung“ des Kaisers überhaupt nicht Erwähnung thut. Weiterhin

1) Vgl. Frormann, a. a. O., S. 71, Meyer, a. a. O., S. 57.

werden dann allerdings dem Kaiser Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze übertragen, doch lässt es der Wortlaut des Artikels 17: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu . . .“ zweifelhaft, ob der Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung verpflichtet ist oder nicht, ob ihm ein Veto zusteht oder nicht. Ja, man muss Fricker (a. a. O., S. 3) sogar darin vollkommen Recht geben, dass Artikel 17 der Reichsverfassung nur auf Ordnung der Zuständigkeit geht und seine Worte ohne allen Zweifel weit eher für das freie Recht als für die Pflicht des Kaisers, die Gesetze zu verkündigen, sprechen. Thatsächlich haben denn auch einige Schriftsteller aus Artikel 17 den Schluss gezogen, der Kaiser stehe in der Vollziehung der Ausfertigung und Verkündigung vollständig frei da und kann die beiden Akte nach Willkür vornehmen oder unterlassen. Als erster ist hier von Martitz („Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes“, 1. Aufl, S. 53, Anm. 45) zu nennen, der bereits ein Jahr nach dem Zustandekommen der Verfassung des norddeutschen Bundes in seinen „Betrachtungen“ über letztere ein Veto des Präsidiums annimmt. Denn in einer Anmerkung zu Artikel 17 der Bundesverfassung, welche genau dem Artikel 17 unserer Reichsverfassung entspricht, sagt er: „Diesem Ausfertigungs- und Verkündigungsrecht korrespondiert keineswegs eine Ausfertigungs- oder Verkündigungspflicht. Die entgegengesetzten Behauptungen Hiersemenzels wären eigentlich nur dem Dilettanten zu verzeihen.“ Dennoch ist die Ansicht Hiersemenzels, die er 1867 in seinem Kommentar zur Verfassung des norddeutschen Bundes niedergelegt hatte, die herrschende geworden.

Für ein kaiserliches Veto, allerdings nur für ein indirektes, ist ferner noch ein Schriftsteller eingetreten, von dem man es am wenigsten erwartet hätte,

nämlich der Pandektist Dernburg,[1]) nach dessen Ansicht dem Kaiser nicht die Verkündigung eines Gesetzes zugemutet werden kann, welches er für gemeinschädlich hält. „Die Ablehnung der Verkündigung“ wird aber nach Dernburg (Pandekten, 1. Aufl., S. 45) nur „ein ausserordentliches Hülfsmittel bilden und ist keine im regelmässigen Gange der Dinge begründete Befugnis des Kaisers“. Auch noch in der 5. Auflage seines Lehrbuchs sagt Dernburg (S. 56, Anm. 5): „Aber der Kaiser könnte sie (die Ausfertigung) in ausserordentlichen Fällen z. B. bei einem Regierungs- und Systemwechsel unserer Ansicht nach verweigern, ohne dass hierin ein Verfassungsbruch läge. So hat er indirekt ausserordentlicher Weise ein Veto.‘

v. Martitz und Dernburg haben den Fehler begangen, den Artikel 17 für sich allein zu betrachten. Sehen wir uns jetzt aber die anderen Artikel der Verfassung an, speziell diejenigen, welche ex professo von der Gesetzgebung handeln, und legen wir uns mit denen noch einmal die Frage vor, ob man aus Artikel 17 die Existenz eines kaiserlichen Vetos ableiten kann. Die Antwort wird dann sicher „nein“ lauten.

III. Gegen ein kaiserliches Veto spricht vollkommen überzeugend Artikel 5 der Reichsverfassung Der erste Absatz dieses Artikels lautet: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“, während Artikel III § 80 der Reichsverfassung von 1849 ausdrücklich sagt: „Der Kaiser . . . . übt die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstag unter den verfassungsmässigen Beschränkungen aus.“

1) Dernburg, Pandekten, 1. Aufl., S. 55.

Schon ein unbefangener Leser des Artikels 5 der Reichsverfassung von 1871 fühlt, dass hier die massgebenden Faktoren der Gesetzesbildung vollzählig aufgereiht sind, und dass demnach der Kaiser nicht zu ihnen gehört Daher sagt Seydel (a. a. O., S. 172) mit Recht, dass, wenn man aus Artikel 5 ein Sanktionsrecht für den Kaiser ableiten wollte, „an der entscheidenden Stelle, ebenso wie etwa in Artikel 24, die Worte „unter Zustimmung des Kaisers" eingefügt sein müssten.

Wie Seydel leugnet auch Hänel (a. a. O, S. 52) schon auf Grund der strikten Fassung des ersten Satzes des Artikels 5: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag" eine selbständige Funktion des Kaisers an der Gesetzgebung. Die weiteren Bestimmungen über die kaiserlichen Rechte können somit nach Hänel nicht gleichwertige Zusätze sein, welche die ersteren ergänzen und modifizieren.

Noch überzeugender gestaltet sich die Beweiskraft des Absatz 1 des Artikels 5, wenn man etwas auf seine Entstehungsgeschichte eingeht. Uebereinstimmend nach Laband (a. a. O., S. 515, Anm. 1), Meyer (a. a. O., S. 617) und Frormann (a. a. O., S. 33) hat bei Abfassung dieses Artikels Artikel 62 der preussischen Verfassung zum Vorbilde gedient, welcher lautet: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich . . ." Nun ist doch klar, dass, wollte man dem Kaiser an dem Gesetzgebungsvorgange eine analoge Stellung einräumen wie dem König von Preussen, man ihn auf keinen Fall im Artikel 5 der Reichsverfassung übergangen hätte. Indem er aber hier überhaupt nicht erwähnt ist, sollte ihm offenbar neben Bundesrat und Reichstag keine materielle Teilnahme an der

gesetzgebenden Gewalt eingeräumt werden. Es könnte nun allerdings der Einwand gemacht werden: Artikel 5 handelt ja überhaupt nur von der Feststellung des Gesetzesinhalts, wie bereits im Laufe dieser Darstellung gezeigt worden ist. Wenn demnach der Kaiser hier keine Erwähnung gefunden hat, so beweist dies nichts weiter als seinen Ausschluss von der Feststellung des Gesetzesinhalts. Dieser Einwand ist aber von Laband a. a. O. treffend widerlegt worden. Denn bei der Abfassung der norddeutschen Bundesverfassung war man sich noch garnicht bewusst, dass Absatz 1 des Artikels 5 nur ein Stadium des ganzen Gesetzgebungsaktes regle, man glaubte vielmehr, sämtliche massgebenden Gesetzgebungsfaktoren aufzuzählen, ebenso wie im Artikel 62 der preussischen Verfassung ihre Feststellung erblickt wurde. Von diesem Gesichtspunkte aus muss unbedingt der Umstand, dass im Absatz 1 des Artikels 5 der Reichsverfassung an der Stelle „des Königs und der beiden Kammern" nur Bundesrat und Reichstag ohne Erwähnung des Kaisers genannt sind, als ein massgebender Beweis gegen die Annahme eines kaiserlichen Vetos angesehen werden. Bestätigt wird unsere Ansicht noch, wie Frormann a. a. O. hervorhebt, durch die beiden Schlussworte des ersten Absatzes des Artikels 5 der Reichsverfassung: „und ausreichend", um so mehr, als diese Worte dem zu Grunde liegenden Text der preussischen Verfassungsurkunde fehlen.

Falsch ist ferner die Behauptung Frickers (a. a. O., S. 4): „Wie Art. 62 der preuss. V.-U. durch Art. 45, so wird Art. 5, Abs. 1 der R.-V. durch Art. 17 derselben ergänzt, und Art. 5 giebt ebensowenig ein Recht dazu, den Art. 17 im Sinne einer kaiserlichen Pflicht auszulegen, als Art. 62 der preuss. V.-U. dies hinsichtlich des Art. 45 derselben thut." Es ist wahr, Art. 45 der preuss. V.-U. verpflichtet

durchaus nicht den König, die nach Art. 62 gültig zustande gekommenen Gesetze zu verkündigen, aber folgt schon daraus für den Kaiser das Recht gemäss Art. 17 der R.-V. einem nach Art. 5 geschaffenen Gesetz sein Veto entgegensetzen zu dürfen? Georg Meyer (a a. O., S. 61 f.) gebührt nun das Verdienst, auf das durchaus verschiedene Verhältnis aufmerksam gemacht zu haben, in welchem die genannten Artikel der preuss. V.-U. zu denjenigen der R.-V. stehen. Denn in Preussen ist zu jedem Gesetz Uebereinstimmung des Königs und der Volksvertretung erforderlich, und die Verkündigung der Gesetze erfolgt durch den König. Im Reich wird für ein Reichsgesetz nur die Uebereinstimmung von Bundesrat und Volksvertretung verlangt, und die Verkündigung allein steht dem Kaiser zu. In Preussen wirkt also bereits dasjenige Organ, welchem nachher die Verkündigung obliegt, beim Zustandekommen eines Gesetzes mit, und hieraus erklärt es sich, dass dieses Organ, also der König, zur Verkündigung nicht verpflichtet ist.[1]) Die Reichsverfassung aber erwähnt nicht den Kaiser als einen Faktor, dessen Zustimmung zu einem Reichsgesetze erforderlich sei, und wenn nun dem Kaiser die Verkündigung obliegt, so muss er sie demnach auch vollziehen und darf dem perfekten Gesetz kein Veto entgegenstellen. Also können aus dem Verhältnis der Art. 62 und 45 der preuss. V.-U. Argumente für die Beziehung zwischen Art. 5 und 17 der R.-V. nicht entnommen werden.

IV. Gehen wir jetzt zu dem zweiten Satz des Art. 5 Abs. 1 der R.-V. über. Der betreffende Satz lautet: „Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.“ Bereits im Laufe dieser Darstellung ist bemerkt worden, dass das Wort

1) Anderer Ansicht Kolbow, a. a. O., S. 83.

„ausreichend“ in diesen Satz nur hineinpasst, wenn man unter „Reichsgesetz“ „Feststellung des Gesetzesinhalts“ versteht, andererseits ist auch schon hervorgehoben worden, dass man sich bei Abfassung dieses Artikels nicht bewusst war, nur ein Stadium des Gesetzgebungsvorgangs zu behandeln, sondern dass man vielmehr sämtliche am Gesetzgebungswerke materiell beteiligten Faktoren aufzählen wollte. Dies vorausgesetzt wird ein unbefangener Leser des Artikels das Wort „ausreichend“ nicht allein auf „Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse“ beziehen, sondern auch auf „beider Versammlungen“, und hierin einen Gegensatz zum Kaiser erblicken, mit anderen Worten, letzterem kein Veto gegen perfekt gewordene Reichsgesetze einräumen. Hänel (a. a. O., S. 51), und ihm hat sich Fricker angeschlossen (Fricker, a. a. O., S. 6 f.), behauptet nun, die Worte „und ausreichend“ seien historisch aus den preussischen Grundzügen vom 10. Juni 1866[1]) herübergenommen und, da sie hier nur den Gegensatz zum Erfordernis der Einstimmigkeit, welches die deutsche Bundesakte für die Bundesversammlung in charakteristischer Weise aufstellte, bedeuten, so könne man ihnen auch in der Reichsverfassung weniger Gewicht beilegen. Dieser Auffassung Hänels treten mit Recht Meyer (a. a. O., S. 63 f.), Frormann (a. a. O., S. 37 f.) und Kolbow (a. a. O., S. 84 f.) entgegen. Denn einmal ist es nicht erwiesen, dass Art. II des preussischen Entwurfs zur Bundesreform vom 10. Juni 1866 zum Vorbild für Art. 5 der R. V. gedient hat, andererseits liegt auch der Gedanke nicht so ganz fern, dass die Worte „und ausreichend“ auch schon in den Grundzügen eine Beziehung zur Präsidialmacht haben sollten. Art. II des betreffenden Entwurfs lautet: „Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird von dem Bundestage

1) Abgedruckt bei Hahn, Zwei Jahre preussisch-deutsche Politik, 1866—1867, 1. Aufl., S. 121 ff.

in Gemeinschaft mit einer in regelmässigen Zeiträumen zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt. Zur Gültigkeit der Beschlüsse ist die Uebereinstimmung der Mehrheit des Bundestages mit der Mehrheit der Volksvertretung erforderlich und ausreichend.“ Allerdings ist hier ebensowenig wie in den übrigen Artikeln des Entwurfs von einem Präsidium die Rede und das Wort „ausreichend“ könnte zu ihm also nicht in Gegensatz stehen; aber dem gegenüber muss man mit Georg Meyer (a. a. O., S. 64) bemerken, dass kein Zweifel über die Absicht bestand, den Bund, dessen Verfassung in den Grundzügen skizziert war unter preussische Führung zu stellen. „Die Bestimmung, dass zu einem Bundesgesetz die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundestages und der Volksvertretung erforderlich und ausreichend sein solle, konnte daher sehr wohl die Bedeutung haben, ausser dem Erfordernis der Einstimmigkeit für gewisse Angelegenheiten auch ein Veto der Präsidialmacht auszuschliessen.“ (Meyer, Anteil, S. 64). In ähnlichem Sinne äussert sich auch Frormann (a. a. O., S. 35). Doch wie dem auch sei, da nun einmal die Worte „und ausreichend“ in unserer R.-V. stehen, so dürfen wir nicht allein nach ihrer Bedeutung in den preussischen Gründzügen fragen, sondern müssen sie vor allem ihrem neuen Zusammenhange nach interpretieren. Denn „die R.-V. will aus sich selbst erklärt werden“ sagt Kolbow (a. a. O., S. 84), und da wird jedermann, der den Art. 5 vorurteilsfrei liest, sagen müssen, die Worte „und ausreichend“ stehen hier auch in einem Gegensatz zum Kaiser, wollen letzteren also von einer materiellen Beteiligung an der Gesetzgebung ausschliessen.

Ebenso bedeutungslos ist der Einwand, welchen Fricker (a. a. O., S. 7) aus Art VII des Zollvertrages vom 8. Juli 1867 zu machen sucht. Der betreffende Artikel lautet: „Die Gesetzgebung . . . wird ausgeübt durch den Bundesrat des Zollvereins als gemeinschaft-

liches Organ der Regierungen und durch das Zollparlament als gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerungen. Die Uebereinstimmung beider Versammlungen ist zu einem Vereinsgesetze erforderlich und ausreichend . . . Die Verkündigung der Vereinsgesetze in den Gebieten der vertragenden Teile erfolgt in den daselbst geltenden Formen.“ Fricker behauptet nun, in diesem Artikel, der sich an Art. 5 der norddeutschen Bundesverfassung anlehne, habe man durchaus nicht an die Notwendigkeit, ein Veto des Präsidiums auszuschliessen, und insbesondere nicht an eine Verkündigungspflicht desselben gedacht; denn eine solche habe es nicht gegeben. „Wenn man also den Ausdruck des Art. 5 („und ausreichend“) auch hier für angebracht findet,“ fährt Fricker (a. a. O., S. 7) fort, „so berechtigt dies zu dem Schlusse, dass er auch in Art. 5 nicht die Ausschliessung des Präsidiums oder dessen Verkündigungspflicht bedeutet.“ Gegen diese Beweisführung wenden sich Meyer und Frormann. Insbesondere betont ersterer (a. a. O., S. 65 f.), dass die Krone Preussen nicht nur als Präsidium des norddeutschen Bundes, sondern auch als Präsidium des Zollvereins fungierte, und dass daher die Bestimmung des Zollvereinigungsvertrages über die Gesetzgebung des Zollvereins ebensogut die Bedeutung haben konnte, ein Veto der Präsidialmacht in Bezug auf Vereinsgesetze auszuschliessen, wie die Bestimmung des norddeutschen Bundes in Bezug auf Bundesgesetze. Was übrigens die Verkündigungspflicht anbelangt, so bestand, wie Meyer bemerkt, allerdings auf Grund des Art. 7 Abs. 3 des Zollvertrages keine Verkündigungspflicht des Zollvereinspräsidiums, welches mit der Verkündigung der Vereinsgesetze garnicht betraut war. Wohl aber hatte das Präsidium des norddeutschen Bundes die Pflicht, die Vereinsgesetze im norddeutschen Bunde zu verkündigen, dasselbe was die süddeutschen Regierungen in ihren Staatsgebieten thun mussten.

Somit haben sich alle Einwände, welche gegen die Beweiskraft des Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung erhoben worden sind, als hinfällig erwiesen, und in unserer bereits gewonnenen Ueberzeugung von der Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze werden wir durch Abs. 2 desselben Artikels noch bestärkt werden.

V. Art. 5 Abs. 2 lautet: Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben giebt, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.“ Exceptio firmat regulam. In der Regel müssen Reichsgesetze auch gegen den Willen des Präsidiums zustande kommen, wenn ihm hier für bestimmte Fälle ein besonderes Veto eingeräumt ist. „Die Einräumung dieses Rechtes wäre sinnlos,“ sagt Laband (a. a. O., S. 515), „wenn das Präsidium bei allen Gesetzesvorschlägen ein liberum veto hätte, oder richtiger ausgedrückt, wenn es den vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetzentwürfen die Sanktion zu erteilen hätte.“ Dieser Schluss wird in der Litteratur fast allgemein gemacht, erwähnt seien hier nur Zorn (a. a. O., S. 411. Anm. 14), Westerkamp, Reichsverfassung, S. 95, Meyer (a. a. O., S. 66), Kolbow (a. a. O., S. 86), Frormann (a. a. O., S. 37). Doch auch an Gegnern fehlt es nicht. So glaubt z. B. von Ruville (a. a. O., S. 213 ff.) die Ansicht von einer Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze lasse sich „bei einem zum Nachfolger der alten Imperatoren, also zum wirklichen Monarchen erhobenen Kaiser“ nicht mehr halten, und er bezeichnet demnach „das Vetorecht des Kaisers in einzelnen Fällen als eine überflüssige Bestimmung des Reichsgrundgesetzes.“ Wir wissen“, so schliesst er, „wieviel unnötige Rudimente ihrer ursprünglichen Bestimmung die Verfassung ent-

hält, und brauchen uns nicht zu scheuen, auch diese Anordnungen der gleichen Rubrik einzufügen.“

Von einem anderen Gesichtspunkt aus wie von Ruville leugnet Bornhak (a. a. O., S. 462) die Beweiskraft des Art. 5 Abs. 2. Während jener nämlich von einem Vetorecht des Kaisers spricht, betont letzterer die Vetorechte des preussischen Königs und behauptet, dass diese „gegenwärtig, wo der deutsche Kaiser und der preussische König zwei verschiedene staatsrechtliche Persönlichkeiten ausmachen, nicht mehr als argumentum e contrario gegen ein kaiserliches Vetorecht verwertet werden dürfen, brauche kaum besonders hervorgehoben werden.“

Somit tritt an uns die Frage heran, was bedeutet eigentlich in dem betreffenden Artikel das Wort „Präsidium“? Der Ausdruck „Präsidium“ findet sich in der Verfassungsurkunde noch in den Artikeln 7, 8 und 37; wo er früher noch stand, ist er „zufolge der Annahme des Kaisertitels durch den König von Preussen, durch welche sich dieser bereit erklärte, fortan den kaiserlichen Titel in allen Beziehungen und Angelegenheiten des deutschen Reichs zu führen“ (Frormann, a. a. O., S. 38), durch die Bezeichnung Kaiser ersetzt worden. Da man eine Ungenauigkeit der Redaktion nicht annehmen darf, so darf man auch das Wort „Präsidium“, wo es die Verfassung noch gebraucht, nicht kurzer Hand mit „Kaiser“ übersetzen. Zwar behauptet Laband sogar (a. a. O., S. 185), „dass beide Ausdrücke sachlich ganz dasselbe bedeuten,“ aber er widerspricht sich selbst, wenn er bezüglich unseres Falles (Art. 5 Abs. 2) ausdrücklich betont (a. a. O., S. 247), es sei die Stimme Preussens gemeint, es bestehe kein Veto des Kaisers gegenüber einem Bundesratsbeschluss, wie einige Schriftsteller behaupteten. So sagt z. B. von Mohl (Reichsstaatsrecht, 1. Aufl., S. 161): „. . . nach Art. 5 und 37 der V.-U. (kann) gegen den

Willen des Kaisers kein Beschluss im Bundesrat gefasst werden . . .“ (Vgl. f. S. 290.)

Ebenso falsch wie „Kaiser“ ist es natürlich auch wenn man von einem dem „Bundespräsidium“ beigelegten Veto spricht, wie es Hiersemenzel (a. a. O., S. 71) thut.

Hänel (a. a. O., S. 27 ff.) ferner, und ihm hat sich Schulze (a. a. O., S. 53 ff.) angeschlossen, behauptet, überall, wo noch „Präsidium“ in der Verfassung stehe, bedeute es soviel wie „Bundesratspräsidium“. „Wenn man nicht ein sach- und sinnwidriges Ueberbleibsel aus dem Verfassungsentwurf annehmen will“, sagt Hänel, so kann „hierin nur die verfassungsmässige Voraussetzung gefunden werden, dass das Präsidium des Bundesrats in irgend welcher organischen Verbindung mit der Führuug der ausschlaggebenden, also der preussischen Stimme stehe.“ Frormann (a. a. O., S. 39 ff.) hält nun Hänel mit Erfolg entgegen, dass, wäre die Beziehung des Ausdruckes „Präsidium“ auf das Bundespräsidium zutreffend, alle Rechte und Pflichten, welche in den betreffenden Bestimmungen der Reichsverfassung dem „Präsidium“ beigelegt werden, im Falle der Verhinderung Preussens, in einem einzelnen Falle dem Bundesrate zu präsidieren, auf den nichtpreussischen stellvertretenden Bundespräsidenten übergehen müssten. Dass aber die in den Art. 5 und 37 der R.-V. der „Stimme des Präsidiums“ beigelegten Rechte zweifellos nicht auf einen ausserpreussischen stellvertretenden Bundesratsvorsitzenden übergehen, bedarf schwerlich einer weiteren Ausführung (vgl. Frormann, a. a. O., S. 41). Folglich kann man in den Artikeln 5, 7 und 8 für Präsidium ebensowenig Bundesratspräsidium als Kaiser oder Bundpräsidium setzen. Der Grund für die Beibehaltung der Bezeichnung „Präsidium“ liegt vielmehr darin, „dass es sich an allen diesen Orten um besondere Rechte des Einzelstaates Preussen in seiner Eigenschaft als im allge-

meinen gleichberechtigtes Bundesglied" handelt. „Hieraus rechtfertigt sich allerdings zunächst nur", so fährt Frormann (a. a. O., S. 44) fort, dass an diesen Orten die Einsetzung der Bezeichnung „Kaiser" unterblieb, und nicht auch, dass die zum mindesten missverständliche Bezeichnung „Präsidium" erhalten blieb; rechtfertigen lässt sich aber diese letztere Erscheinung überhaupt nicht, sondern nur erklären."

Für unseren konkreten Fall geht aber jedenfalls aus der eben gemachten Beweisführung zweifellos hervor, dass wir es in Art. 5 Abs. 2 mit einem Recht der Stimme Preussens zu thun haben, zumal, wie Laband (a. a. O., S. 515 f. und 247) hervorhebt, die bevorzugte Kraft der Präsidialstimme nur innerhalb des Bundesrats zur Geltung kommt, und keine Rede davon ist, dass neben der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags noch das Plazet des Kaisers erforderlich sei, da eine Annahme eines Vorschlags von seiten des Bundesrats überhaupt nicht vorliegt. Uebereinstimmend nehmen ferner noch ein Recht des Einzelstaates Preussen an: Seydel (a. a. O., S. 119), Meyer (a. a. O., S. 67), Westerkamp (a. a. O., S. 131) u. a. m.

Somit hat auch Bornhak Recht, der aus Art 5 Vetorechte Preussens annimmt, aber keineswegs können wir weiterhin ihm zugeben, dass ein Vetorecht des preussischen Königs in besonderen Fällen nicht ein allgemeines Veto des deutschen Kaisers ausschliesst. Allerdings sind das Widerspruchsrecht Preussens im Bundesrat und das Veto des Kaisers juristisch zwei ganz verschiedene Dinge, „aber bei der eminent praktischen Tendenz der Reichsverfassung lässt sich nicht annehmen, dass dieselbe, lediglich einer juristischen Subtilität zuliebe, zwei derartige Befugnisse gehäuft habe." (Meyer, Anteil, S. 67.) Ebenso muss man zugeben, dass beide Rechte von politischer Verschiedenheit sein können. Die politische Lage zur Zeit der Verkündigung der Gesetze, wo der Kaiser einem bereits vom Reichstag gutge-

heissenen Beschluss des Bundesrates gegenübersteht, kann eine wesentlich andere sein als zu der Zeit der Beratungen des Gesetzentwurfs im Bundesrat. Aber wenn auch das Widerspruchsrecht Preussens im Bundesrat und das Veto des Kaisers sehr wohl nebeneinander bestehen können, so sind sie doch in ihrer Wirkung gleichwertig. „Beide haben den Erfolg, das Zustandekommen eines Gesetzes, mit dem der Kaiser und König von Preussen nicht einverstanden ist, zu verhindern. Man kann unmöglich annehmen, dass zur Erreichung dieses Zieles ein doppeltes Veto eingeräumt ist." (Meyer, a. a. O., S. 67.) Unius positio est alterius exclusio. Diese Rechtsregel wendet Westerkamp (a. a. O., S. 130) hier zweifellos am rechten Platze an. Ein kaiserliches Plazet wird durch Art. 5 Abs. 2 ganz direkt ausgeschlossen. Bemerkenswert ist noch, dass selbst Fricker (a. a. O., S. 10), der doch die herrschende Lehre von der Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze nicht für genügend begründet erachtet, dem Abs. 2 des Art 5 „ein nicht unbeträchtliches Gewicht für die herrschende Ansicht" beilegen muss. „Noch wichtiger aber, als die Verfassungsbestimmung selber", fährt Fricker ebenda fort, „finde ich die Thatsache, dass man im sogen. konstituierenden Reichstag bei der Beratung des Art. 5 Abs. 2 garnicht auf das Verkündigungsrecht des Präsidiums eingegangen ist. Hätte man ein freies Verkündigungsrecht desselben im Bewusstsein gehabt, so wäre es so ausserordentlich nahe gelegen, sich mit demselben vis-à-vis dem beantragten Abs. 2 des Art. 5 auseinanderzusetzen. Dass es nicht geschehen ist, bleibt höchst auffallend, wenn man ein freies Gesetzesverkündigungsrecht des Präsidiums annahm, und verliert alles Auffallende, wenn man die Verkündigungspflicht desselben voraussetzte."

Das Resultat der bisherigen Betrachtung ist, dass die Ausdrucksweise des Art. 5 der R.-V. den Kaiser

von einer materiellen Beteiligung an der Gesetzgebung ausschliessen und ihm kein Veto einräumen will. Mit diesem Resultat kehren wir noch einmal zum Art. 17 der R.-V. zurück, dessen Worte „steht zu" wir jetzt folgerecht im Sinne einer kaiserlichen Pflicht, die Reichsgesetze auszufertigen und zu verkündigen, auslegen müssen.

VI. Hiersemenzel (a. a. O., S. 70) hat demnach vollkommen Recht, wenn er sagt, im ersten Satze des Art. 17 müsste es eigentlich heissen: „steht zu und liegt ob". Denn Ausfertigung und Verkündigung sind Funktionen, welche nicht zu einem materiellen Mitwirken am Zustandekommen eines Gesetzes berechtigen, sondern die notwendige Folge der Sanktion sind. „Beide bezwecken lediglich die notwendige Erscheinungsform des Reichsgesetzgebungswillens herzustellen, mit der Bildung des gesetzgeberischen Willens haben sie nichts zu thun" (Frormann, a. a. O., S. 55). Uebereinstimmend erklären sich denn auch die meisten Schriftsteller für eine Pflicht des Kaisers, Ausfertigung und Verkündigung zu vollziehen, leugnen somit ein kaiserliches Veto. Genannt seien nur, um zu zeigen, dass diese Theorie die herrschende ist: Laband, a a. O. S. 526), Zorn (a. a. O., S. 416), Seydel (a. a. O., S. 172), Mohl (a. a. O., S. 292), Westerkamp (a. a. O., S. 130), v. Rönne, Deutsches Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. 1, S. 230. Befremdend ist es allerdings, wenn von Rönne sagt, der Kaiser dürfe die Sanktion nicht verweigern. Dies ist mindestens ungenau ausgedrückt. Derjenige, welchem die Sanktion zusteht, hat damit auch das freie Recht, das Gesetz zu bestätigen oder zu verwerfen. „Wer (aber) die Sanktionsformel infolge des Willens eines anderen auf ein Gesetz schreiben muss, auch ohne dass er selbst will, aber kraft rechtlicher Nötigung, der erteilt in Wahrheit die Sanktion nicht" (Laband, a a. O., S. 514).

VII. Völlig verfehlt ist der Versuch Frickers (a.

a. O., S. 5), gestützt auf Art. 106 der preuss. V.-U. und Art. 2 der R.-V. unser eben gewonnenes Resultat erschüttern zu wollen. Art. 106 der preuss V.-U. lautet: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind . . .“ Fricker behauptet nun, vor der Verkündigung existiere ein Gesetz überhaupt noch nicht, und die Verkündigung mache demnach das Gesetz erst verbindlich, d. h. zum wirklichen Gesetze. Denn wäre das Gesetz schon vor der Verkündigung vorhanden und nur seine Wirksamkeit bedingt durch die Verkündigung, so müsste eine Verkündigungspflicht des Königs bestehen. Da aber der König vielmehr das Recht habe, das Gesetz auch nicht zu verkündigen, so gäbe es vor der Verkündigung noch gar kein Gesetz. Hierauf kommt Fricker auf Art. 2 der R.-V. „. . . die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung . . .“ und sagt „was Art. 106 der preuss. V.-U. hinsichtlich der preussischen Gesetze bestimmt, das bestimmt Art. 2 der R.-V. hinsichtlich der Reichsgesetze.“ Die Argumentationen Frickers sind durchaus nicht überzeugend. Denn wenn einmal dem König von Preussen ein freies Verkündigungsrecht zusteht, so folgt daraus noch keins für den deutschen Kaiser, jener ist materiell am Gesetzgebungsvorgange beteiligt, dieser nicht. Sodann aber ist es falsch, wenn Fricker vor der Verkündigung überhaupt noch kein Gesetz annehmen will. Hierin geht Fricker zu weit. Vor der Verkündigung ist allerdings schon ein vollständig perfektes Gesetz vorhanden, vorausgesetzt, dass es bereits die Sanktion erhalten hat. „An die Thatsache (aber), dass ein Gesetz sanktioniert worden ist, knüpft das Verfassungsrecht für ein bestimmtes, dazu berufenes Organ des Staates die Verpflichtung, dieses Gesetz zu verkündigen“ (Laband, a. a. O. S. 514, Anm. 1). Im deutschen Reich ist der Kaiser das hierzu verpflichtete Organ; nähme man eine

Pflicht nicht an, so würde man damit dem Kaiser ein Veto einräumen, was der Verfassung widerspricht. (Vgl. ferner die Ausführungen bei Frormann (a. a. O., S. 36 f.)

VIII. Unsere Behauptung von dem Fehlen einer kaiserlichen Sanktionsbefugnis wird zur unumstösslichen Gewissheit dadurch, dass wir anerkanntermassen in dem Bundesrat dasjenige Organ haben, welches den Reichsgesetzen die Sanktion erteilt. Dies folgt aus der ganzen Konstruktion unserer Reichsverfassung. Träger der Souveränität ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, und nur ihr kommt die gesetzgebende Gewalt zu. Letztere konzentriert sich aber in der Sanktion, d. h. in der Erteilung des Gesetzesbefehls, welche demnach durch den Bundesrat, als das verfassungsmässig berufene Organ der Einheit der verbündeten Regierungen zu erteilen ist.[1]) Die Sanktion des Bundesrats kommt zum Ausdruck in dem Beschluss, welchen er nach erfolgter Zustimmung des Reichstags über ein Gesetz fasst, um dasselbe dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung zu übergeben. Durch diesen zweiten Beschluss kann der Bundesrat infolge der Freiheit der Sanktion einen aus seiner Initiative stammenden Gesetzentwurf auch wieder verwerfen, den der Reichstag unverändert angenommen hat. Dieses ist in der Litteratur kaum bestritten, nur Gierke (a. a. O., S. 230) findet das Recht des Bundesrats über seine eigene vom Reichstag unverändert angenommene Vorlage noch einmal frei zu beschliessen, unbegründet. Die Sanktion des Bundesrats erhält noch ihre Bestätigung[2]) in Art 7 Ziffer 1 der R.-V., wonach der Bundesrat zu beschliessen

1) Uebereinstimmend; Meyer, a. a. O., S. 46, Laband, a. a. O., S. 516, Hänel, a. a. O., S. 52, Schulze, a. a. O., Bd. II, S. 118, Zorn, a. a. O., S. 413, Seydel, a. a. O, S. 117, Jellinek, a. a. O., S. 324 u. a.

2) Uebereinstimmend: Meyer, a. a. O., S. 47, Laband, a. a. O., S. 517, Hänel, a. a. O., S. 52, Schulze, a. a. O., Bd II, S. 118, Seydel, a. a. O., S. 117.

kat, „über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse." „Es genügt daher nicht," wie Laband, a. a. O., S. 517, Anm. 1 sagt, „den vom Reichstag gefassten Beschluss nur zur Kenntnis des Bundesrats zu bringen, und der Kaiser darf nicht unter Umgehung dieses zweiten Bundesratsbeschlusses lediglich auf Grund eines Reichstagsbeschlusses ein Gesetz ausfertigen und verkündigen.

Während nun Hänel (a. a. O. S. 52) aus Art. 7 Ziffer 1 der R.-V. die Sanktionsbefugnis des Bundesrats direkt ableitet und nicht nur hierin eine Bestätigung für die herrschende Ansicht findet, will Fricker (a. a. O., S. 25 ff.) dem Art. 7 überhaupt keine Bedeutung beilegen. Fricker erhebt nämlich den Einwand, dass dieser Satz noch in der norddeutschen Bundesverfassung an dieser Stelle gefehlt habe und erst durch die Versailler Verträge aus Art. 37 in den Art. 7 übertragen worden sei. Art. 37 der norddeutschen Bundesverfassung lautete: „Der Bundesrat beschliesst 1. über die dem Reichstage vorzulegenden oder von demselben angenommenen unter die Bestimmung des Art. 35 (Zollwesen) fallenden gesetzlichen Anordnungen einschliesslich der Handels- und Schiffahrtsverträge." Es ist zuzugeben, dass man hier höchstwahrscheinlich, worauf das „oder" hindeutet, an die selbständigen, aus der Initiative oder aus dem Amendierungsrecht des Reichstags hervorgehenden Beschlüsse desselben gedacht haben wird, und dass man zweitens aus dieser speziell für das Zollwesen geltenden Bestimmung keine allgemeine Sanktionsbefugnisse des Bundesrats ableiten kann. Fricker aber muss man nun entgegenhalten, dass Art. 7 Ziff 1 lediglich als „ein unterstützendes Moment in Betracht" kommt (Meyer, a. a. O., S. 49). Das Sanktionsrecht des Bundesrats ergiebt sich schon aus dem Geiste der Verfassung und beruht nicht allein auf Art. 7, der deshalb auch keine Neuerungen gegenüber der Verfassung des norddeutschen Bundes gebracht hat. Er

hat „nur das gesetzlich festgestellt, was sich im norddeutschen Bunde praktisch herausgebildet hatte. Der Unterschied swischen den Verfassungen des norddeutschen Bundes und des jetzigen Reichs ist lediglich der, dass das auch schon nach ersterer bestehende Sanktionsrecht des Bundesrats in letzterer eine bestimmtere und unzweideutigere Anerkennung gefunden hat." (Meyer, a. a. O., S. 49.) Steht aber fest, dass der Bundesrat das Recht der Sanktion hat, so muss man unbedingt ein gleiches Recht des Kaisers leugnen, da die Sanktion nicht zweien zugleich zustehen kann. Der Kaiser ist demnach verpflichtet, Ausfertigung und Verkündigung vorzunehmen.

IX. Am Schluss dieser Betrachtung, nachdem wir die Gründe angeführt haben, die für und gegen ein kaiserliches Veto sprechen, wollen wir, wie Kolbow (a. a. O., S. 84) nach den von dem Gesetzgeber abgegebenen Erklärungen auf seinen Willen zu schliessen suchen und uns die Frage vorlegen, hat er wohl ein kaiserliches Veto gewollt oder nicht? Nehmen wir zunächst an, der Gesetzgeber hätte ein kaiserliches Veto gewollt. Würde er dann aber wirklich die Mehrheit des Bundesrats und Reichstags für ausreichend erklärt, dem Einzelstaat Preussen ein Veto in besonderen Fällen eingeräumt und durch Art. 7 Ziff. 1 dem Bundesrat eine so weitgehende Befugnis gewährt haben? Nehmen wir aber dagegen an, der Gesetzgeber habe ein kaiserliches Veto nicht gewollt, so müssen wir uns doch sagen, dass diese zweite Alternative bedeutend mehr Wahrscheinlichkeit für sich hat denn die erste.

§ 5.

Wieweit geht das Prüfungsrecht des Kaisers bei Vornahme der Promulgation?

I. Haben wir in § 4 unserer Darstellung Art. 17 der R.-V. „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Ver-

kündigung der Reichsgesetze . . . zu . . .“ unter dem Gesichtspunkte betrachtet, dass der Kaiser verpflichtet ist, Ausfertigung und Verkündigung vorzunehmen, so bildet es jetzt unsere Aufgabe zu zeigen, was für ein bedeutendes Recht dem Kaiser gleichzeitig die Vollziehung dieser beiden Akte gewährt. Freilich bewegen wir uns auch hier auf einem kontroversen Boden, und die Beantwortuug der Frage nach dem Inhalte des kaiserlichen Rechts zur Ausfertigung und Verkündigung musste in der staatsrechtlichen Litteratur bereits eine bedeutsame Wandlung durchmachen. Der erste der hierüber geschrieben hat, Hiersemenzel, 1867 (a. a. O., S. 70), nimmt einn unbedingte Pflicht des Präsidiums zur Vornahme der Ausfertigung an, aber schon im folgenden Jahre war die Kontroverse da, indem von Martitz, 1868 (a. a. O., S. 53, Anm. 45), dem Ausfertigungs- und Verkündigungsrecht keineswegs eine Ausfertigungs- und Verkündigungspflicht entgegengesetzt wissen wollte. Im Jahre 1873 stellte dann von Mohl (a. a. O., S. 291 f.) in seinem Reichsstaatsrecht noch eine dritte Theorie auf, der zufolge der Kaiser „einen seiner Ueberzeugung nach verfassungswidrigen Beschluss zu vollziehen weder verpflichtet noch selbst berechtigt“ ist. Während nur wenige Schriftsteller[1]) Hiersemenzel folgend eine unbedingte Pflicht des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung annehmen, hat sich die Lehre von Mohl's bald Bahn gebrochen und kann heute als die herrschende bezeichnet werden, indem die meisten Schriftsteller jetzt ein Prüfungsrecht des Kaisers bei Vornahme der Ausfertigung der Reichsgesetze behaupten. Genannt seien hier nur: Frormann, a. a. O., S, 65, Gierke, a. a. O., S. 230, Hänel, a. a. O., S. 51, Holtzendorffs Encyklopädie, S. 1146, Jellinek, a. a. O., S. 324, Kolbow, a. a O., S. 115 ff., Laband, a. a. O.,

1) So z. B. Westerkamp, a. a. O., S. 130 f., v, Rönne, a. a. O., Bd. I, S. 230 u. 231, Anm. 2, v. Seydel, a. a. O., S. 171 ff.

S. 524 und im Hdb. f. öff. R., S. 83, Schulze, a. a. O, Bd. I, S. 528, Bd. II, S. 119, Zorn, a. a. O, S. 416.

Schon die Eingangsworte der Gesetzesurkunde: „Wir . . . verordnen im Namen des deutschen Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt" weisen auf eine vorangegangene kaiserliche Prüfung hin und enthalten die „kaiserliche Versicherung, dass das Gesetz die Zustimmung des Reichstages und Bundesrats erhalten hat, d. h. den Anforderungen der Reichsverfassung gemäss zustande gekommen ist" (Laband, Staatsrecht, S. 524). Auch nach Zorn (a. a. O., S. 417) liegt in der Promulgation „die feierliche Uebernahme der Bürgschaft seitens des Kaisers, dass das Gesetz der Reichsverfassung entspreche." Der Kaiser wird vor allem zu prüfen haben, ob eine Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats vorgelegen und der Bundesrat hernach das Gesetz sanktioniert hat. Er wird ferner zu untersuchen haben, ob Verfassungsänderungen gemäss Art. 78 behandelt worden sind und ob Preussen bei der Ausübung seines ihm nach den Art. 5 und 37 zustehenden Vetos berücksichtigt worden ist; ob ferner, falls Reservatrechte in Frage kommen, der betreffende Bundesstaat dem Gesetze zugestimmt hat; ob der ganze Gesetzentwurf im Bundesrat und Reichstag geschäftsordnungsmässig behandelt worden ist u. s. w. Dies sind aber alles Dinge, welche es lediglich mit der Form zu thun haben, während der Inhalt der Reichsgesetze sich vollständig dem kaiserlichen Prüfungsrecht entzieht.[1]) Denn der Inhalt ist bei genügender Beobachtung der verfassungsmässigen Form, besonders des Art. 78 Abs. 1 der R.-V. stets verfassungsmässig. „Alles in verfassungsmässiger Form Zustandegekommene und existent Gewordene",

1) Nur in Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft (S. 1146) wird behauptet, dass sich die Prüfung des Kaisers auch auf den Inhalt des reichsgesetzgeberischen Willens erstrecke.

sagt Kolbow (a. a. O., S. 109), „ist) ein Ausdruck des omnipotenten Willens der reichsgesetzgebenden Faktoren, an dem auch selbst der Kaiser nicht zu rütteln vermag.“ Ist aber der Kaiser auf Grund seiner Prüfung zu dem Resultat gelangt, dass die Form des Zustandekommens eines Reichsgesetzes der Verfassung widerspricht, so darf er dem Gesetz auch nicht die Promulgation erteilen, sollte er sogar selbst mit dem Inhalte einverstanden sein; so auch Zorn (a. a. O., S. 417) und Laband (a. a. O., S. 525).

II. In dieser Prüfung des Kaisers liegt überhaupt die staatsrechtliche Bedeutung der kaiserlichen Ausfertigung, welche keineswegs ein blosses Ehrenrecht ist, wie Seydel (a. a. O., S. 171 ff.) annimmt. Deshalb muss auch, um nicht das Recht des Kaisers vollständig illusorisch zu machen, ein richterliches Prüfungsrecht [1]) ebenso geleugnet werden, wie ein solches anderer Behörden oder der Einzelstaaten. Die Ausfertigung enthält ja eben die kaiserliche Versicherung, „dass diejenigen thatsächlichen Voraussetzungen im konkreten Falle vorliegen, welche das Verfassungsrecht für die formelle Gesetzeskraft erfordert. Sie ist die solemnis editio legis; . . . Wenn die Reichsverfassung aber den Kaiser mit dieser Funktion betraut, so kann es nicht jedem Richter und Verwaltungsbeamten zustehen, in dem einzelnen, von ihnen zu behandelnden Falle den kaiserlichen Ausspruch einer Ueberprüfung zu unterwerfen“ (Laband, a. a. O., S. 532. Uebereinstimmend Jellinek, a, a. O., S. 402 f. und Zorn, a. a. O., S. 418; siehe ferner Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen, Bd. 9, S. 236).

III. So wenig aber die einmal vom Kaiser vorgenommene Prüfung hernach von einem Einzelstaat, einem Richter oder einer anderen Behörde wiederholt

1) Ein solches wird z. B. angenommen von Hiersemenzel, a. a. O., Bd. I, S. 10 und von Gierke, a. a. O., S. 231.

werden darf, ebensowenig ist der Kaiser unmittelbar bei Ausübung seines Prüfungsrechts beschränkt oder einer weiteren Instanz, z. B. dem Bundesrat unterstellt. Die kaiserliche Entscheidung ist ausschlaggebend, selbst wenn sie falsch sein sollte. Ja sollte auch der Kaiser aus einem vollkommen nichtigen Grunde oder infolge politischer Beweggründe einem Gesetze Ausfertigung und Verkündigung verweigern, so fehlt jede Möglichkeit, ihn zur Vornahme dieser Akte zu zwingen oder ihn vor einen Richter zu ziehen. Von der Verhängung der Exekution gegen den störrigen Kaiser zu reden, „wäre eine unentschuldbare Absurdität." [1]) Da aber ohne Ausfertigung und Verkündigung ein Gesetz keine allgemein verbindliche Kraft erlangen kann, so ist demnach dem Kaiser thatsächlich die Möglichkeit in die Hand gelegt, ein jedes ihm nicht genehme Gesetz, das etwa im Bundesrat wider die Stimmen Preussens durchgegangen ist, zu verhindern, mit anderen Worten, der Kaiser ist im Besitz eines thatsächlichen Vetos.[2]) Völlig verkehrt ist es aber, wenn von Ruville (a. a. O., S. 213) aus dem Fehlen eines Auskunftsmittels für den Fall, dass der Kaiser seine Pflicht versäumt, ein rechtliches Veto für ihn ableiten will; vielmehr der Kaiser, welcher ein verfassungsmässig zustande gekommenes Gesetz aus anderen Gründen nicht ausfertigen und verkündigen will, steht nicht mehr auf dem Boden des Rechts.[3]) Andererseits gehört es durchaus nicht zum Wesen des Rechts, dass es erzwingbar ist. Man denke nur an das Zivilrecht, wo eine Parallele in der lex

1) von Mohl, a. a. O., S. 292.

2) Uebereinstimmend: Hänel, Studien, Bd. II, S. 51, Laband, a. a. O., S. 525, Frormann, a. a. O, S. 56.

3) Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dürfte hier kaum bestehen, da der Reichskanzler nach Art. 17 der R.-V. nur für „die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers" verantwortlich ist. Hier würde aber überhaupt kein kaiserlicher Akt vorliegen.

imperfecta gefunden werden könnte. Auch hier hat eine Uebertretung weder Nichtigkeit noch Strafe zur Folge, und doch wird niemand in Abrede stellen, dass wir es hier mit wirklichem Recht zu thun haben. Deshalb brauchen wir uns auch nicht zu wundern, wenn der Kaiser nicht gezwungen werden kann, eine ihm verfassungsmässig vorgeschriebene Pflicht zu erfüllen.

Der Fall aber, dass der Kaiser willkürlich einem Gesetz Ausfertigung und Verkündigung versagt hat, ist noch nicht vorgekommen und wird es auch kaum jemals. Denn „die Rücksicht auf den Bundesrat und auf den Reichstag, auf die öffentliche Meinung und auf das eigene Ansehen machen es ganz unmöglich, dass der Kaiser die ihm übertragene Befugnis widerrechtlich missbrauche" (Laband, a. a. O., S. 526). Ein solcher Missbrauch sowie jede andere Verfassungsverletzung würden nur die kaiserliche Autorität untergraben und zu einer Entfremdung des ganzen Volkes führen. Sodann aber hat auch der Kaiser als gleichzeitiger König von Preussen rechtlich die Möglichkeit, das Zustandekommen eines jeden wichtigeren Gesetzes im Bundesrat zu verhüten, ohne verfassungswidrige Hilfsmittel anwenden zu müssen. Seit Wiederaufrichtung des Reiches ist es denn auch nur einmal vorgekommen, dass eine wichtigere Gesetzesbestimmung gegen Willen und Votum des Präsidiums in Bundesrat und Reichstag durchging, nämlich die Legung des Reichsgerichts nach Leipzig, „und auch hier wäre es ein Leichtes gewesen, die wenigen fehlenden Stimmen zu gewinnen" (von Ruville, a. a. O., S. 218).

§ 6.

Wielange darf der Kaiser mit der Verkündigung zögern?

Durchaus nicht unerheblich ist die Frage danach, innerhalb welcher Frist der Kaiser die Reichsgesetze

verkündigen, d. h. dem Reichskanzler den Befehl erteilen muss, die Gesetze durch Publikation im Reichsanzeiger für jedermann verbindlich zu machen; denn die ganze Bedeutung eines den augenblicklichen Verhältnissen angepassten Gesetzes kann illusorisch sein, wenn die Publikation nicht sofort erfolgt.

Nicht zu trennen von der ersten Frage ist die zweite, wielange die parlamentarische Zustimmung zum Erlass eines Gesetzes Kraft behält. Unser Reichsverfassungsrecht beantwortet beide Fragen nicht, welche infolgedessen in der staatsrechtlichen Litteratur äusserst kontrovers sind. Während Georg Meyer (Staatsrecht, 5. Aufl., S. 527) wohl infolge der durch die Auflösung erfolgenden Vernichtung der jeweiligen Wahlkammern den Schluss zieht, dass die Reichsgesetze spätestens bis zum Beginn der neuen Legislaturperiode verkündigt sein müssen, behaupten Laband (a. a. O., S. 539), von Rönne (a. a. O., Bd. II, Abt. 1, S. 51) und Schulze (a. a. O, Bd. II, S. 120), dass der ganze Gesetzgebungsakt von der Einbringung des Entwurfs im Reichstage bis zur Verkündigung der ausgefertigten Gesetzesurkunde im Reichsgesetzblatt „nach einer allgemeinen Uebung, die sich zu einem wirklichen konstitutionellen Gewohnheitsrecht gestaltet hat“ (Laband ebenda), beendet sein muss, bevor der Reichstag zu einer neuen Session zusammentritt. Nach Laband beruht dieses konstitutionelle Gewohnheitsrecht „teils auf dem sogen. Prinzip der Diskontinuität der Reichstagssessionen, teils auf einer Rücksicht auf den Reichstag, dessen Majorität vielleicht wegen veränderter Verhältnisse dem Gesetze zur Zeit nicht mehr zustimmen würde, so dass es angemessen erscheint, den Entwurf ihm nochmals vorzulegen.“

Diesen Ausführungen Laband's ist keineswegs durchweg zuzustimmen. Zunächst kann man nicht einsehen, weshalb mit Rücksicht auf das Prinzip der

Diskontinuität ein Gesetz vor dem Zusammentritt des Reichstags zu einer neuen Session publiziert werden muss. Denn „was von den schwebenden Geschäften des Parlaments gilt, hat mit nichten ipso jure auch seine Gültigkeit für die bereits erledigten" (Jellinek, a. a. O., S. 331). Mit Recht sagt ferner Jellinek (a. a. O., S. 330) vom Gesichtspunkt des allgemeinen Staatsrechts aus, dass, wenn man Ernst mit der Auffassung der Volksvertretung als eines Staatsorganes macht, man annehmen muss, dass die von ihr gefassten Beschlüsse ebenso von den physischen Personen unabhängig sind, wie die vom Monarchen, den Ministern, den Richtern vollzogenen Akte. Im ähnlichen Sinne wie Jellinek äussert sich Seydel (a. a. O, S. 118). Wenn also aus dem Prinzip der Diskontinuität an und für sich nicht folgt, dass die Gesetze noch während der Tagung desjenigen Reichstags, dessen Zustimmung sie erlangt haben, publiziert, anderenfalls aber in der nächsten Session ihm nochmals vorgelegt werden müssen, so lässt sich auch das von Laband für das Reichsstaatsrecht behauptete konstitutionelle Gewohnheitsrecht nicht erweisen. Laband weiss überhaupt nur einen, übrigens von Seydel (a. a. O., S. 118) in seiner Bedeutung sehr angegriffenen Präcedenzfall anzuführen und muss dann selbst zugeben, dass in der neueren Zeit die Reichsregierung sich in einzelnen Fällen weder an die eine noch an die andere Frist, nämlich Beginn der neuen Legislatur- bezw. Sitzungsperiode, gebunden hat.

Die richtige Antwort auf unsere Frage, binnen welcher Frist das ausgefertigte Gesetz zu publizieren ist, ist meines Erachtens die, dass die Publikation der Gesetze unverzüglich zu erfolgen hat, und dass in einem ungebührlichen Zögern unter Umständen ebensogut ein Verfassungsbruch liegen kann wie in einem vollständigen Unterlassen der Verkündigung. Hiermit stimmt überein Frormann (a. a. O., S. 66);

ebenso sagt Jellinek (a. a. O., S. 332), dass auch in solchen Staaten, welche ausdrücklicher Bestimmungen bezüglich unserer Frage ermangeln, „eine unmittelbar nach der Ausfertigung des Gesetzes erfolgende Publikation als der Verfassung entsprechend erscheinen (dürfte)."

Durchaus irrig ist es demnach, wie es von Ruville (a. a. O., S. 213) thut, aus dem Umstande, dass gesetzlich keine Frist festgesetzt worden ist, innerhalb welcher die Verkündigung zu erfolgen hat, den Schluss zu ziehen, es sei vollkommen in das Belieben des Kaisers gestellt, „ob und wann er die Publikation vollziehen wolle, und ihm dadurch die Macht in die Hände gelegt, jedes ihm missliebige Gesetz, so lange es ihm gut scheint, oder auch völlig ausser Wirksamkeit zu halten."

§ 7.

Ist eine Stärkung der kaiserlichen Prärogativen notwendig?

Das Resultat der bisherigen Ausführung ist, dass der Kaiser als solcher juristisch nicht das Recht der Initiative besitzt, auch nicht an der Feststellung des Gesetzesinhalts noch an der Erteilung der Sanktion beteiligt ist. Andererseits aber hat er das Recht und die Pflicht, die vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwürfe im eigenen Namen an den Reichstag zu bringen und die perfekten Reichsgesetze auszufertigen und zu verkündigen. Wenn dem Kaiser demnach auch keine materielle Beteiligung am Gesetzgebungsakte zusteht, so ist seine Mitwirkung dennoch unumgänglich notwendig, damit ein Gesetz wirklich eine für jedermann verbindliche Rechtsnorm wird. Denn ohne Verkündigung hat das Gesetz für keinen Unterthan irgend welche Bedeutung, und die Verkündigung erst „schafft das Gesetz im eigentlichen Sinne des

Wortes als den jedermann, mit Einschluss der Gesetzgebungsfaktoren, verpflichtenden Rechtsbefehl (Kolbow, a. a. O., S. 100).

Meines Erachtens ist es deshalb schlechterdings notwendig, den Kaiser als einen bei der der Gesetzgebung beteiligten „Faktor" anzusehen, der allerdings gegenüber der präponderanten Stellung von Bundesrat und Reichstag diesen beiden Körperschaften keineswegs koordiniert ist, wie es auch Kolbow annimmt. Denn die Mitwirkung des Kaisers ist eine gezwungene, er darf seine Mithülfe beim Gesetzgebungswerke nicht verweigern, während Bundesrat und Reichstag vollkommen selbständig und frei dastehen. Deshalb ist man aber noch keineswegs berechtigt, die in Frage stehenden Bestimmungen der Reichsverfassung, wie es Hänel (a. a. O., S. 55) und von Mohl (a. a. O., S. 294) thun, als unfertige zu betrachten und das Verlangen nach einer gesetzlichen Regelung im Sinne von dem Kaiser beizulegenden Sanktions- und Vetobefugnissen zu erheben. Das sieht man schon daraus, dass die von Hänel (a. a. O., S. 96) im Jahre 1880 angenommenen „Keime und Ansätze," „die einer reiferen Ausgestaltung der organischen und konstitutionellen Grundlagen des Reiches entgegenstreiten" bis jetzt, also in zwanzig Jahren über die stillschweigende Zubilligung einer Initiative des Kaisers im Bundesrat und die Vertretung der kaiserlichen Gewalt im Reichstag hinaus sich nicht entwickelt, vor allem kein kaiserliches Veto gezeitigt haben. Hierauf macht besonders Georg Meyer (Anteil, S. 90 ff.) aufmerksam.

Eine Stärkung der kaiserlichen Prärogativen ist aber auch garnicht notwendig. Man muss immer vor Augen haben, dass der Kaiser gleichzeitig König von Preussen ist, und dass die dem letzteren zustehenden Machtmittel die dem ersteren fehlenden ergänzen. So besitzt der Kaiser thatsächlich ein Veto in den wichtigsten

Fällen, nämlich 1. bei allen Verfassungsänderungen, 2. bei Gesetzesvorschlägen über das gesamte Militärwesen und die Kriegsmarine, 3. bei solchen über das gesamte Zollwesen, sowie über das Steuerwesen, soweit das letztere der Reichsgesetzgebung unterliegt. Dazu kommt, dass, wenn der Kaiser zum Inhaber der Gesetzgebungsgewalt gemacht werden würde, der Bundesrat dann nur die Stelle einer ersten Kammer einnehmen könnte. Eine solche, nur unter schweren Kämpfen durchzusetzende Aenderung würde aber „notwendiger Weise bei den verbündeten Regierungen das Gefühl einer wesentlich verminderten Souveränität erzeugen. Das aber könnte für das Verhältnis derselben zum Reiche nicht ohne bedenkliche Folgen bleiben“ (Georg Meyer, Anteil, S. 95).

§ 8.

Welchen Anteil hat der Kaiser an der Gesetzgebung in Elsass-Lothringen?

Nur als Anhang zur eben vollendeten Ausführung soll der Anteil des Kaisers an der Gesetzgebung für Elsass-Lothringen dargestellt werden; denn die Rechte des Kaisers an der Gesetzgebung für Elsass-Lothringen bilden keinen integrierenden Bestandteil unserer Reichsverfassung, sondern sind lediglich ein Erzeugnis unseres durch die Annexion von Elsass-Lothringen eigenartig gestalteten und durch die Reichsgesetzgebung weiter ausgebildeten Reichsstaatsrechts.

Da Elsass-Lothringen Bestandteil des deutschen Reiches ist so gut wie Preussen und die übrigen Bundesstaaten, so werden auch für sein Gebiet seitens des Reiches zunächst Reichsgesetze kraft der allgemeinen Reichskompetenz erlassen. Für diese gelten dieselben Grundsätze wie für die Reichsgesetzgebung überhaupt, und dementsprechend gestaltet sich denn auch der Anteil des Kaisers an ihnen.

Anders verhält es sich mit den elsass-lothringischen Landesgesetzen, d. h. mit der Gesetzgebung für solche Angelegenheiten, welche in den einzelnen Bundesstaaten in den Bereich der Landesgesetzgebung hineinfallen. Für diese elsass-lothringischen Landesgesetze giebt es eine zweifache Form, sie können nämlich entweder im Wege der gewöhnlichen Reichsgesetzgebung oder vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses erlassen werden. Die erste Form, als die ältere und umstrittene, wollen wir zunächst betrachten.

I. Das R.-Ges. vom 9. Juni 1871 (R.-G.-Bl., S. 212) betreffend die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem deutschen Reiche bestimmte in § 2: „Die Verfassung des deutschen Reichs tritt in Elsass-Lothringen am 1. Januar 1873 in Wirksamkeit . . .“ § 3 Abs. 4 desselben Gesetzes lautet: „Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu.“

Durch Reichsgesetz vom 20. Juni 1872 wurde dann der Termin für Einführung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen auf den 1. Januar 1874 verlegt und durch Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 bestätigt. Am 1. Januar 1874 trat dann auch thatsächlich die Reichsverfassung in Elsass-Lothringen in Kraft und mit ihr auch gemäss § Abs. 4 des R.-Ges. vom 9. Juni 1871 die Bestimmung, dass die gesetzgebenden Faktoren des Reichs noch die Landesgesetzgebung oder Partikulargesetzgebung für das Reichsland ausüben sollten Es war somit die Form für die Entstehung eines Reichsgesetzes dieselbe wie die Form für die Entstehung eines elsass-lothringischen Landesgesetzes.

Durch das R.-Ges. vom 2. Mai 1877 (R.-G.-Bl., S. 491), durch welches eine Landesgesetzgebung durch

den Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses eingerichtet wurde, ist ausdrücklich (§ 2 Abs. 1) die Schaffung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten worden.

Es besteht nun die Kontroverse, ob der Kaiser bei dieser Art der Landesgesetzgebung die Sanktion hat oder nicht. Zorn behauptet das erstere; er sagt (Staatsrecht, Bd. I, S. 530 f.): „In Elsass-Lothringen aber waren nach Einführung der Reichsverfassung die Träger der partikularen Rechtsbildung nicht Landesregierung und Landesvertretung, sondern Reichsregierung und Reichsparlament, jedoch mit der Modifikation, dass die Sanktion des Landesrechtes nicht, wie das sonst für das Reichsrecht prinzipiell angenommen werden muss, durch den Bundesrat als den Repräsentanten der Reichssouveränität erfolgte, sondern durch den Kaiser als den delegierten Vertreter des Souveräns in Ausübung der elsass-lothringischen Landesstaatsgewalt; der Bundesrat trat somit in dieser Periode für das elsass-lothringische Landesrecht ganz in die Stellung eines Oberhauses, einer Pairskammer, und hatte nur die nämlichen Rechte wie der Reichstag“ Zorn argumentiert nämlich ungefähr so (a. a. O., S. 531, Anm. 26): Nach § 3 des R.-Ges. vom 9. Juni 1871 übt der Kaiser die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen aus, die Sanktion der Gesetze ist aber der höchste Akt der Staatsgewalt, folglich hat der Kaiser das Recht der Sanktion.

Dies wäre richtig, wenn dem nicht der Wortlaut des § 3 Abs. 4 des R.-Ges. vom 9. Juni 1871 und des § 2 des R.-Ges. vom 2. Mai 1877 entgegenstände. Dort wird eine Gesetzgebung des Reiches vorgesehen, hier von dem Wege der Reichsgesetzgebung gesprochen. „Der Weg der Reichsgesetzgebung ist aber der durch Art. 5 der R.-V. vorgeschriebene, mit anderen Worten die Gesetzgebung durch übereinstimmende

Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag" (Meyer, Anteil, S. 89).[1])

Man wird also nicht umhin können, dem Kaiser an dieser Art der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen keinen andern Anteil zuzusprechen, als an den Reichsgesetzen, welche kraft der allgemeinen Reichskompetenz erlassen werden.

II. Anders ist es mit der zweiten Art der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen. Nach § 1 des R. Ges. vom 2. Mai 1877 werden Landesgesetze für Elsass-Lothringen einschliesslich des jährlichen Landeshaushalts-Etats mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der Landesausschuss denselben zugestimmt hat Hier besteht nun kein Zweifel, dass es der Kaiser ist, der den Gesetzen die Sanktion erteilt, dass der Kaiser hier als der eigentliche Gesetzgeber auftritt.[2])

III. Eine andere besondere Ausgestaltung der Rechte des Kaisers an der Gesetzgebung für Elsass-Lothringen ist sein „Notverordnungsrecht" für Elsass-Lothringen.[3]) Dasselbe ist eingefügt durch § 8 des R.-Ges. vom 25. Juni 1873 und durch die weitere Gesetzgebung in keiner Weise berührt worden. Nach diesem Verordnungsrecht, dessen Voraussetzung durchaus nicht ein eigentlicher „Notzustand" analog dem Artikel 63 der preussischen Verfassungsurkunde zu sein braucht, kann der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates, während der Reichstag nicht versammelt ist, Verordnungen mit gesetzlicher Kraft erlassen. Dieselben dürfen jedoch nicht bestimmen, was der Verfassung oder den in Elsass-Lothringen geltenden

1) Vgl. die Entstehungsgeschichte des § 3 des R.-Ges. vom 9. Juni 1871 bei Meyer, Anteil, S. 82 ff, ferner Meyer, Staatsrecht, 5. Aufl., S. 431 und 546.

2) Vgl. Meyer, Staatsrecht, S. 546, Meyer, Anteil, S. 81, Zorn, Staatsrecht, S. 535.

3) Vgl. Zorn, a. a. O., S 531, Meyer, Staatsrecht, S. 547,

Reichsgesetzen zuwider ist, noch sich auf Anleihen und Garantieen zu Lasten des Reichslandes beziehen. Schliesslich schreibt das Gesetz vor, dass solche Verordnungen dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen sind und im Falle der Versagung der Genehmigung ausser Kraft treten sollen.

Litteraturangabe.

1. Binding, Krit. Vierteljahrsschrift N. F. Bd. 2.
2. Bornhack, Archiv für öffentliches Recht Bd. 8.
3. Dernburg, Pandekten, 1. Aufl. 1884 — 5. Aufl. 1896.
4. Entscheidungen des Reichgerichts in Zivilsachen Bd. 9.
5. Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers, 1. Aufl. 1895.
6. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipziger Dekanatsprogramm 1884/85.
7. Frormann, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 14.
8. Gareis, Allgemeines Staatsrecht, 1. Aufl. 1883.
9. Gierke, Grünhuts Zeitschrift, Bd. 6.
10. Hahn, Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik, 1866 bis 1867, 1. Aufl. 1868.
11. Hänel, Staatsrecht, 1. Aufl. 1892.
12. Hänel, Studien, 1. Aufl. 1880.
13. Hiersemenzel, Verfassung des norddeutschen Bundes, 1. Aufl. 1867.
14. Holtzendorff, Encyklopädie der Rechtswissenschaft.
15. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1. Aufl. 1887.
16. Kolbow, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 5. 1890.
17. Laband, Staatsrecht, 3. Aufl. 1895.
18. Laband, Handbuch des öffentlichen Rechts, 2. Aufl. 1894.
19. von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, 1. Aufl. 1868.
20. Meyer, Georg, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl. 1899.
21. Meyer, Georg, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, 1. Aufl. 1889.
22. von Mohl, Staatsrecht, 1. Aufl. 1873.
23. von Rönne, Deutsches Staatsrecht, 2. Aufl. 1876.
24. von Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat,
25. Schulze, Reichsstaatsrecht, 1. Aufl. 1886.
26. von Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Aufl. 1897.
27. Westerkamp, Reichsverfassung, 1. Aufl. 1873.
28. Zorn, Staatsrecht, 2. Aufl. 1895.

Inhaltsübersicht.

§ 1. Wie kommt ein Gesetz zustande? . . . . . Seite 4
§ 2. Inwieweit steht dem deutschen Kaiser das sogen. Recht der Initiative zu? . . . . . „ 10
§ 3. Inwieweit ist der Kaiser an der Feststellung des Gesetzinhalts beteiligt? . . . . . „ 14
§ 4. Steht dem Kaiser das Recht der Sanktion, resp. ein Veto zu? . . . . . „ 21
§ 5 Wieweit geht das Prüfungsrecht des Kaisers bei Vornahme der Promulgation? . . . . . „ 43
§ 6. Wielange darf der Kaiser mit der Verkündigung zögern? . . . . . „ 48
§ 7. Ist eine Stärkung der kaiserlichen Prärogativen notwendig? . . . . . „ 51
§ 8. Welchen Anteil hat der Kaiser an der Gesetzgebung für Elsass-Lothringen? . . . . . „ 53